

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**SILVANA DELLA TORRE**

**O PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS  
MUNICIPAIS DE CURITIBA NO PERÍODO 1997/2008:  
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, FINANCEIROS E JURÍDICOS**

**CURITIBA  
2010**

**SILVANA DELLA TORRE**

**O PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS  
MUNICIPAIS DE CURITIBA NO PERÍODO 1997/2008:  
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, FINANCEIROS E JURÍDICOS**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação, na área de Educação, Cultura e Tecnologia, Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação do Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andréa Barbosa Gouveia

**CURITIBA  
2010**

Catálogo na publicação  
Sirlei do Rocio Gdulla - CRB 9ª/985  
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Della Torre, Silvana

O programa de descentralização financeira nas escolas municipais de Curitiba no período de 1997/2008: aspectos administrativos, financeiros e jurídicos / Silvana Della Torre. - Curitiba, 2010.  
193 f.

Orientadora: Profª. Dra. Andréa Barbosa Gouveia  
Dissertação (Mestrado em Educação) - Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

1. Educação - políticas públicas - Curitiba -1997-2008.  
2. Educação - descentralização administrativa. 3. Escolas - administração financeira - descentralização administrativa.  
I. Título.

CDD 379.123098162

Para Agostinho e Ignez, meus pais, pelo incentivo de acreditarem ser a educação a base de tudo, e para Marina e Gabriel, meus filhos, pelo apoio e afeto.

A todas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho, e em especial aquelas que diretamente influenciaram para seu êxito.

À minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andréa Barbosa Gouveia, pela sua paciência, pelo constante incentivo e suas inúmeras contribuições.

Aos meus professores Rose, Regina, Taís, Maria Rita, Ângelo, Paulo Vinícius e amigos do mestrado Vanisse, Patrícia, Mirian, Saionara, Gilnei, Douglas, Gabriela, Paula e Jucimara pela convivência e ajuda nesta caminhada.

Às minhas companheiras de trabalho Delma, Madalena, Marilene, Rosilda e Rosildinha, pela solidariedade e ajuda para superar as dificuldades impostas pelas necessidades do dia-a-dia.

E por fim, aos meus professores da banca de qualificação Andréa Caldas, Juca Gil e Taís Tavares, por suas intervenções e contribuições.

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é estudar o Programa de Descentralização da Prefeitura Municipal de Curitiba: Repasse de Recursos Financeiros nas Escolas, desde sua implantação em agosto de 1997 e as mudanças significativas ocorridas no Programa em três gestões municipais (1997/2000, 2001/2004 e 2005/2008). As questões para análise da descentralização como política pública referem-se aos aspectos administrativos, financeiros e jurídicos e a relação com as políticas educacionais brasileiras. As pesquisas relacionadas (PERONI e ADRIÃO, 2007) com as políticas de descentralização financeira do Governo Federal (Programa Dinheiro Direto na Escola) apontam para uma maior participação da comunidade nas decisões e no gerenciamento dos recursos financeiros da escola, ao mesmo tempo em que surgem inquietações também sobre a possibilidade de repasse de encargos financeiros para a iniciativa privada. No caso de Curitiba, ocorrem mudanças no Programa com um aumento no controle fiscal por parte do Tribunal de Contas, e em 2008 com sua regulamentação pela Lei Municipal nº 12.596/08. O estudo do processo de implementação do Programa de Descentralização Financeira e das mudanças ocorridas possibilita avaliar sua eficácia, ou seja, sua capacidade de atender aos objetivos e metas propostos.

Palavras chave: Descentralização da Educação. Política Pública. Financiamento e Gestão da Educação. Democracia.

## ABSTRACT

This research has as purpose the study of the so-called Curitiba's City Centralization Program: The Passing of Financial Resources for Schools, since its implantation on August 1997, and the significative changes that happened on three municipal administrations (1997/2000, 2001/2004 and 2005/2008). The analysis of the issues of the centralization as a public politics refer to the its administrative, financial and legal aspects, and its relation to the Brazilian educational polices.

Related researches (PERONI and ADRIÃO, 2007) about the financial decentralization polices of the Federal Government (Money Direct Thought the School Program) point to a more significant participation of the society in decisions and in the management of the school's financial resources, together with the possibility of passing the financial burden to the private companies. In the case of Curitiba, there were changes in this program with a improvement in the fiscal control by the Court of Audits, resulting on 2008 to its regulation by the Municipal Law 12.596/08. The study of the implementation of the Program of Financial Decentralization, and the resultant changes, allows the evaluation of its efficiency, i.e., its capacity of reaching the proposed objectives and goals.

Keywords: Education Decentralization. Public Policy. Financing and Management of Education. Democracy.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - COMPARATIVO DO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE CURITIBA - 1997/2000 .....	113
QUADRO 2 - COMPARATIVO DO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE CURITIBA - 2001/2004 .....	128
QUADRO 3 - COMPARATIVO DO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE CURITIBA - 2005/2008 .....	145

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - FLUXO ESCOLAR 1997/2008.....	96
TABELA 2 - DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – CRECHE E PRÉ-ESCOLA .....	96
TABELA 3 - ATENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL POR SEGMENTO .....	97
TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS POR SÉRIES E ESFERA ADMINISTRATIVA.....	97
TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS TOTAIS POR ESFERA ADMINISTRATIVA.....	97
TABELA 6 - NÚMERO DE MATRÍCULAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL E EM ATENDIMENTO DE CONTRATURNO .....	99
TABELA 7 - NÚMERO DE COTAS/MÊS POR MODALIDADE DE ENSINO .....	111
TABELA 8 - VALORES DAS COTA-MÊS - 1997/2000.....	121
TABELA 9 - VALORES DOS REPASSES ANUAIS - 1997/2000.....	122
TABELA 10 - COMPARATIVO DO VALOR POR ALUNO - 1997/2000 .....	122
TABELA 11 - VALORES DAS COTA-MÊS - 1997/2004.....	134
TABELA 12 - VALORES DOS REPASSES ANUAIS - 1997/2004.....	134
TABELA 13 - COMPARATIVO DO VALOR POR ALUNO - 1997/2004 .....	135
TABELA 14 - VALORES DAS COTA-MÊS - 1997/2008.....	151
TABELA 15 - VALORES DOS REPASSES ANUAIS - 1997/2008.....	152
TABELA 16 - COMPARATIVO DO VALOR POR ALUNO - 1997/2008 .....	153



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADEE -	Associação de Diretores das Escolas Estaduais
APF -	Associação de Pais e Funcionários
APP -	Associação de Pais e Professores
APPF -	Associação de Pais, Professores e Funcionários
APM -	Associação de Pais e Mestres
CAF-	Comitê de Articulação Federativa
CAF -	Coordenação de Apoio Financeiro a Rede Escolar
CEEBJA -	Centro Estadual de Educação Básica para Jovens e Adultos
CEIs -	Centros de Educação Integrada
CITPAR -	Centro de Integração de Tecnologia do Paraná
CDF -	Conselho Deliberativo Fiscal
COFI -	Sistema de Contabilidade Financeira
CMAE -	Centro Municipal de Atendimento Especializado
CMEI -	Centro Municipal de Educação Infantil
CEPAL -	Comissão Econômica para América Latina
CNPJ -	Cadastro Nacional Pessoa Jurídica
DED -	Diretoria de Edificações
DRU -	Desvinculação de Receitas da União
EBAP -	Escola Brasileira de Administração Pública
ECOs -	Espaços Contraturno Sócio Ambiental
EJA -	Educação de Jovens e Adultos
FAMURS -	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FEF -	Fundo de Estabilização Fiscal
FGV -	Fundação Getulio Vargas
FNDE -	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP -	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FAS -	Fundação de Ação Social
FIEP -	Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FMMDE -	Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
FUNDEB -	Fundo Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF -	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.
FUNDEPAR -	Fundação Educacional do Paraná/Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBQP -	Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade
ICI -	Instituto Curitiba de Informática
IDH -	Índice de Desenvolvimento Humano
IDEB -	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IMAP -	Instituto Municipal de Administração Pública
INEP -	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPPUC -	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPEA -	Instituto Pesquisa Econômica Aplicada
IPMF -	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
LDB -	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF -	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE -	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC -	Ministério de Educação
MDE -	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
NAES -	Núcleo Avançado de Estudos Supletivos
NAF -	Núcleo de Assessoramento Financeiro
NAE -	Núcleo de Ação Educativa
PAGEPE -	Programa da Autonomia e Gestão da Escola Pública Estadual
PEC -	Programa Escola Cidadã
PCN -	Parâmetro Curricular Nacional
PDDE -	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE-Escola -	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDE -	Plano de Desenvolvimento da Educação
PGM -	Procuradoria Geral do Município
PNAE -	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNLD -	Programa Nacional do Livro Didático
PMDE -	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNE -	Plano Nacional de Educação
PRADEM -	Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental

RME -	Rede Municipal de Ensino
SAEB -	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEBRAE -	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SEED -	Secretaria do Estado da Educação
SGP -	Sistema Gestão Pública
SMAD -	Secretaria Municipal de Administração Pública
SME -	Secretaria Municipal Educação
SMEG -	Secretaria Municipal de Educação de Goiânia
SMF -	Secretaria Municipal de Finanças
SGM -	Secretaria do Governo Municipal
SMOP -	Secretaria Municipal de Obras Públicas
SRD -	Suprimento de Recursos Descentralizados
SMRH -	Secretaria Municipal de Recursos Humanos
TCE -	Tribunal de Contas do Estado
TCs -	Tribunais de Contas
UDESC -	Universidade do Estado de Santa Catarina
UEx -	Unidades Executoras
UFPR -	Universidade Federal do Paraná
UNDIME -	União de Dirigentes Municipais
UNESCO -	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

Introdução .....	12
1. Descentralização: Conceitos e Histórico .....	16
1.1 Revisando os Conceitos de Descentralização/Centralização.....	16
1.2 Descentralização e Desconcentração: Uma opção conceitual.....	22
1.3 Uma Breve Introdução Histórica - Descentralização e Centralização no Brasil ...	25
1.4 Descentralização e a Relação Entre os Níveis de Governo - Aspectos Políticos e Administrativos.....	44
1.5 Descentralização na Estrutura do Estado: Município - Escola .....	53
2. Programas de Descentralização de Recursos para Escolas: Um olhar sobre as experiências .....	60
2.1 Programa de Descentralização Financeira do Estado do Paraná - Fundo Rotativo .....	60
2.2 O PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola .....	68
2.3 Outras Experiências de Programas de Descentralização Financeira.....	78
3. Programa de Descentralização Financeira - Prefeitura Municipal de Curitiba ....	93
3.1 Apresentação da Rede Municipal de Educação.....	93
3.2 Programa de Descentralização Financeira.....	100
3.2.1 1º Período: A Implantação do Programa de Descentralização Financeira ....	100
3.2.1.1 O Funcionamento do Programa e o 1º Manual de Orientações do Programa de Descentralização (1997).....	110
3.2.1.2 O Funcionamento do Programa e o 2º Manual de Orientações do Programa de Descentralização (2000).....	114
3.2.1.3 A Dimensão Financeira no 1º Período - Gestão 1997/2000.....	119
3.2.2 2º Período - Gestão 2001/2004.....	124
3.2.2.1 Decreto Municipal nº 922/01 .....	124
3.2.2.2 O Funcionamento do Programa e o 3º Manual de Orientações do Programa de Descentralização (2004).....	129
3.2.2.3 A Dimensão Financeira no 2º Período - Gestão 2001/2004.....	132
3.2.3 3º Período - Gestão 2005/2008.....	137
3.2.3.1 O Papel do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.....	139
3.2.3.2 Decreto Municipal nº 704/07 .....	141
3.2.3.3 Lei Municipal nº 12.596/08 .....	146
3.2.3.4 O Funcionamento do Programa e o 4º Manual de Orientações do Programa de Descentralização (2008).....	148
3.2.3.5 A Dimensão Financeira no 3º Período - Gestão 2005/2008.....	151
3.3 O Novo Papel dos Conselhos de Escola e APPFs no Programa de Descentralização Financeira.....	155
3.4 Análise do Programa de Descentralização Financeira da Prefeitura Municipal de Curitiba.....	161
Considerações Finais.....	174
Referências .....	180

## **Introdução**

Esta pesquisa surge inicialmente de inquietações relacionadas à gestão democrática da educação e de sua relação com o processo de descentralização financeira nas escolas municipais de Curitiba.

Este tema tem permeado o debate das políticas públicas no Brasil, com posições divergentes, ao mesmo tempo em que a descentralização é vista como uma forma de democratizar a gestão, ela faz parte de políticas relacionadas à racionalidade administrativa. A importância desta pesquisa deve-se a relevância do tema e ao fato de existirem poucos estudos publicados que envolvem a descentralização no município.

Neste contexto, o problema desta pesquisa é o estudo do Programa de Descentralização da Prefeitura Municipal de Curitiba: Repasse de Recursos Financeiros nas Escolas, desde sua implantação, em agosto de 1997, e as mudanças ocorridas no Programa no decorrer das últimas três gestões municipais, 1997/2000, 2001/2004 e 2005/2008.

A análise do Programa de Descentralização Financeira nos aspectos administrativos, financeiros e jurídicos como política educacional – e a sua relação com as políticas educacionais brasileiras – possibilita avaliar as implicações do gerenciamento dos recursos financeiros pela comunidade escolar, e as novas relações ocorridas em termos de autonomia e democratização. Permite avaliar também as novas relações jurídicas surgidas neste período considerando a regulamentação proposta pelo Tribunal de Contas do Estado no que se refere ao acompanhamento da prestação de contas das escolas relativas ao Programa de Descentralização.

Embora o formato do Programa de Descentralização Financeira das escolas públicas municipais, na forma de repasse dos recursos, seja o mesmo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Governo Federal, a análise das mudanças ocorridas é relevante pelas suas características peculiares. Dentre estas estão o tempo de existência e permanência do programa, a construção de sua base jurídica, e a própria organização e aperfeiçoamento administrativo, na forma de gerenciar a escola.

O estudo do modelo de gestão e financiamento da educação a partir do processo de descentralização no Município de Curitiba possibilita contribuir para a

avaliação da eficácia desta política educacional, entendendo este conceito no caso do Programa de Descentralização de forma restrita, ou seja, no que ele se propõe.

Considera-se que o Programa de Descentralização, como política pública, propõe mudar o modelo centralizado e burocrático de manutenção das escolas com vistas a uma maior agilidade e racionalização dos recursos, ao mesmo tempo em que tem como objetivo ampliar a autonomia. O estudo da eficácia do desenvolvimento do Programa em relação aos seus objetivos de manutenção da escola possibilita identificar quais as medidas adotadas e a sua evolução.

Na análise de políticas públicas observa-se que as políticas nacionais e estaduais de reforma da educação afetam as políticas locais, como é o caso do programa federal de descentralização de verbas que abrange todo o país: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), - que repassa recursos a todas as escolas públicas do ensino fundamental - e mais especificamente no Paraná o Programa Estadual de repasse de verbas para escolas (Fundo Rotativo).

Todos os programas: o PDDE (federal), o Fundo Rotativo (estadual) e o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros do Município de Curitiba têm por finalidade prestar assistência financeira em caráter suplementar às escolas públicas reforçando a ideia de autogestão escolar. Para o recebimento dos recursos pelas escolas há uma exigência legal da participação dos pais dos alunos a partir da criação de entidades jurídicas de direito privado. Estas entidades são as responsáveis legais junto aos órgãos fiscalizadores e essa exigência pode possibilitar, por meio dessa participação, a intensificação de práticas democráticas.

As partir da leitura do resumo de teses e dissertações do banco de teses da CAPES no período de 1997 a 2007 em relação ao tema Descentralização, e da leitura integral de alguns trabalhos mais centrais e referenciais, observa-se que as pesquisas seguem duas vertentes: uma que pretende analisar a descentralização pelo viés democrático, a partir das relações e organismos que compõem a comunidade escolar e que na maioria das vezes considera que ocorre um avanço na gestão democrática na escola, ainda que pequeno (SCHUCH, 2007), (FRANÇA, 2001), (SILVA, 2009), (ADRIÃO, 1995). O outro viés analisa as políticas internacionais e nacionais com suas reformas políticas e educacionais e busca semelhanças nestas políticas, procurando responder questões sobre uma possível desobrigação do Estado com relação às políticas da educação, (PERONI, 2003 e 2006), (PERONI e ADRIÃO, 2007).

A questão central desta pesquisa é o estudo do Programa de Descentralização Financeira nos aspectos administrativos, financeiros e jurídicos, e com base na revisão de literatura surgem de antemão algumas questões em relação aos objetivos proclamados do Programa e sua relação com a organização da escola:

A Descentralização Financeira redimensiona as formas de gestão e desloca a responsabilidade da educação do Estado para escola?

A Descentralização Financeira é um instrumento facilitador da privatização do ensino ou é uma maneira de ampliar a autonomia e gestão democrática (ou ambos)?

A hipótese que inicialmente é sustentada nesta pesquisa não considera neste período a Descentralização como mecanismo indutor da privatização da educação em Curitiba, ainda que ocorram participações da iniciativa privada e terceirizações de algumas atividades na escola (preparo da merenda escolar, assistência técnica ao laboratório de informática, serviço de segurança, serviço de limpeza, contratação de obras). Esta hipótese baseia-se nos objetivos do Programa de Descentralização que sustenta a idéia de otimização dos recursos e de uma maior agilidade na resolução dos problemas emergentes. Os recursos do Programa são públicos e repassados apenas para escola pública, ainda que não seja por via direta, mas pelas Associações de Pais, Professores e Funcionários (APPFs). O gerenciamento dos recursos do Programa é em conjunto: escola e comunidade, sendo que a quantidade de recursos recebidos pela escola destina-se para a manutenção da mesma. O Programa em seus objetivos e quantidade de recursos, apesar de seu crescimento e permanência, não anuncia ideais de busca de qualidade no ensino-aprendizagem, mas busca qualidade na manutenção da estrutura física.

Busca-se entender se a descentralização, com a possibilidade de participação da comunidade, amplia as práticas democráticas.

O caminho para investigação foi a análise dos documentos oficiais do Programa, entrevistas com informantes privilegiados: gestores da Secretaria Municipal, Núcleos Regionais e escolas, e a revisão da literatura disponível sobre o tema. Os documentos centrais para análise foram os Manuais do Programa de 1997, 2000, 2004, 2008, o Decreto nº 922/2001, o Decreto nº 704/2007 e a Lei Municipal nº 12.596/2008.

A categoria central de análise desta pesquisa é a descentralização financeira, mais especificamente o estudo do Programa de Descentralização

Financeira das Escolas Municipais de Curitiba, desde sua implantação e considerando os períodos de três gestões municipais de 1997 a 2008.

Os conceitos que norteiam este trabalho são os aspectos administrativos financeiros e jurídicos do Programa. Nos aspectos administrativos importa saber em que medida o Estado repassa tarefas para a escola e como as normas do programa contribuem para uma maior autonomia e democratização. Nos aspectos financeiros, na questão do repasse de recursos, importa saber também se os recursos são suficientes para melhorar a autonomia das escolas. E nos aspectos jurídicos resta saber como o Programa evolui na legislação e como ocorre a ampliação da responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado no controle da prestação de contas.

Este trabalho está organizado em três partes principais. A 1ª parte discute os conceitos de Descentralização/Centralização. A 2ª parte analisa experiências de descentralização em estados e municípios brasileiros. E a 3ª parte se refere ao Programa de Descentralização nas Escolas Municipais de Curitiba.



## **1. Descentralização: Conceitos e Histórico**

### **1.1. Revisando os Conceitos de Descentralização/Centralização**

A revisão de literatura acerca do conceito de Descentralização/Centralização permite afirmar que estas expressões estão interligadas e que fazem parte da política e da administração pública, como modalidades de atuação do Estado. A interligação dos conceitos refere-se ao fato de que ao descentralizar parte-se do pressuposto que existia uma centralidade. O binômio Descentralização/Centralização depende do momento político e dos arranjos institucionais próprios de manutenção do Estado, o que pode levar em certos momentos a um movimento de Centralização para Descentralização de poder e de recursos como também, o movimento em sentido oposto.

A Descentralização assume posições variáveis: no campo político e social como mecanismo de transferência de poder e participação da sociedade no controle da gestão pública contribuindo para a democratização; no campo econômico e administrativo como possibilidade de transferência de responsabilidades do Estado para esferas subnacionais ou para a iniciativa privada. A Descentralização não se restringe ao Estado e está presente em várias instituições, mas é fundamental no campo político como forma de organização do poder.

A Descentralização/Centralização deve ser entendida no contexto político em que acontece. O conceito dos autores que tratam deste assunto contribui para isso.

No campo do direito administrativo no Brasil, Pietro (2002) considera a descentralização como uma distribuição de competências de uma para outra pessoa, que pode ser física ou jurídica. E difere da desconcentração por ser uma distribuição interna de competências, ou seja, dentro da mesma pessoa jurídica.

Para a autora no direito administrativo a descentralização pode ser analisada sob o ponto de vista político e administrativo. A descentralização política decorre diretamente da Constituição e independe da União. É o caso dos estados e municípios com suas competências legislativas próprias atribuídas pela Constituição Federal. Na descentralização administrativa a União empresta sua competência administrativa constitucional às outras esferas de governo para consecução de serviços públicos, porém subordinados às leis impostas pelo Governo Federal.

Pietro (2002) considera ainda a questão da autonomia: *autós* (próprio) e *nómos* (lei) que significa o poder de editar as leis sem subordinação a outras normas, a não ser a Constituição Federal. Neste sentido só existe autonomia onde ocorre descentralização política, ou seja, onde envolve transferência de poder.

A auto-administração (autogestão), para a autora, dá a ideia de capacidade de gerir os próprios negócios, mas com subordinação às leis postas pelo ente central, que é o que ocorre com a descentralização administrativa. Criam-se, assim, entidades com personalidade jurídica própria e capacidade de autogestão, mas sem autonomia política.

A descentralização administrativa pode ocorrer por lei na qual se cria uma pessoa jurídica pública e lhe atribui a titularidade para a execução de serviços e que só poderá ser retomado por lei. A outra forma é por meio de um contrato ou ato administrativo, no qual se transfere a execução de determinado serviço à pessoa jurídica de direito privado, conservando o serviço público a titularidade do serviço.

A ampliação das necessidades da população contribuiu para que o Estado buscasse, principalmente após a Constituição Federal de 1988, novas formas de gestão. Na Reforma Gerencial da Administração Pública em 1995, estas mudanças vão de concessões a privatizações.

A concepção de descentralização, como mecanismo de transferências de decisões, acontece nos âmbitos político, administrativo, social e econômico entre as esferas de governo ou envolvendo outras instituições.

No campo econômico está vinculada com o administrativo, no que diz respeito às formas de melhorar a gestão visando uma melhor utilização dos recursos.

O tema descentralização é complexo, principalmente no campo da política, porque se refere à questão do poder e da disputa entre forças que surgem em cada contexto.

Jacobi (2000) discute as mudanças ocorridas na sociedade, no campo das disputas sociais, com as redefinições das relações entre poder público e sociedade civil. A descentralização, neste sentido, está vinculada a uma maior participação e como requisito básico para a democratização do poder público.

Para Jacobi (2000), dependendo dos objetivos, a descentralização apresenta modalidades que podem acontecer na forma de desconcentração, delegação ou devolução.

Desconcentração é a redistribuição do poder decisório entre os diversos níveis do governo central; delegação é a transferência de responsabilidades e de poder do governo central para organizações semi-autônomas (órgãos públicos) que não são totalmente controlados pelo governo central, mas que em última instância dele dependem; e devolução é a transferência de poderes do governo central para unidades subnacionais independentes. (JACOBI, 2000, p. 35).

A desconcentração, neste caso, é vista como uma categoria de descentralização e um procedimento que ocorre “entre os diversos níveis de governo central” com intuito de desconcentrar tarefas e, para o autor, ela não acontece para os níveis subnacionais. A delegação, no entendimento de Jacobi (2000), é tida como a transferência de responsabilidades gerenciais (tarefas) do Governo Central para organizações semi-autônomas (órgãos públicos), embora estas tarefas continuem de responsabilidade da esfera anterior. E, finalmente, a devolução é entendida pelo referido autor como a transferência de poder do Governo Central para os Estado e Municípios.

Além destas modalidades pode ocorrer a privatização que é a transferência de responsabilidades consideradas públicas para a iniciativa privada.

A privatização, para Jacobi (2000, p. 37), está relacionada com desregulamentação e é vista por uma ótica neoliberal ligada às vertentes da economia como o thatcherismo e o reaganismo. Os recursos e as competências dos poderes locais são diminuídos, assim como os meios e a autonomia de funcionamento dos organismos responsáveis pelos serviços sociais.

Jacobi (2000), nas suas definições, utiliza o governo central como ponto de partida para definir seu conceito de descentralização. Entretanto, isto não é necessariamente uma regra, podendo estas diversas modalidades (desconcentração, devolução, delegação, privatização) terem como ponto de partida os Estados ou os Municípios.

O conceito de descentralização, ainda segundo Jacobi (2000), pode configurar uma ação político-administrativa, que conforme o enfoque ideológico pode visar objetivos diferentes e até opostos de reorganização institucional.

Casassus (1990), ao estudar a descentralização no contexto das reformas educacionais e com base em alguns autores, apresenta um conceito diferenciado para desconcentração e descentralização:

(...) a desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto que o outro é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local. (CASASSUS, 1990)

O autor considera os conceitos de forma distinta e não a desconcentração como categoria de descentralização. Para ele, salvo poucas exceções, os processos de descentralização educacional na América Latina são processos de desconcentração.

Casassus (1995) ressalta que nas dinâmicas das políticas de desconcentração e de descentralização ocorre um *continuum* que, em alguns momentos, está mais desconcentrado e menos descentralizado, e em outros mais descentralizado e menos desconcentrado. Isto quer dizer que em alguns momentos políticas de desconcentração podem se transformar em políticas de descentralização ou o contrário.

E ainda para Cassasus (1995, p. 12) o processo de descentralização é analisado como uma relação de tensão entre duas orientações divergentes, uma das quais tenderia à maior unidade e a outra à maior heterogeneidade. O resultado traduzir-se-ia por um reordenamento das relações sociais. A ideia de diversidade (heterogeneidade) está vinculada com democracia, o que leva ao conceito de que quanto mais descentralizado o Estado, mais democrático ele é.

Por outro lado a insatisfação do Governo Central com a situação da educação levou-o a optar por políticas de descentralização que não tratam, na maioria dos casos, de distribuição de poder, mas exatamente o contrário, ou seja, reforço do poder central.

Casassus (1990) analisa as perspectivas em relação à descentralização em vários aspectos, para ele:

- no plano econômico, a ideia de descentralização está vinculada à possibilidade de mais recursos por parte do Governo ou do mercado por meio da privatização;
- no plano político e sociológico, a descentralização está ligada à ideia de maior participação e, portanto, de mais democracia;
- no plano administrativo, a descentralização traz a ideia de maior eficiência nos processos educacionais (maior controle social), e menos burocracia;
- no plano técnico-pedagógico, traz a ideia de maior qualidade (maior adequação às condições locais).

A questão da descentralização, para Schmidt (2000), está relacionada com o processo de redefinição do papel do Estado nos eixos administrativo, econômico e político e com modalidades que são: desconcentração, municipalização, privatização, desregulação e democratização.

Para ele, o eixo administrativo relaciona-se com a desconcentração e a municipalização por configurar os aspectos administrativos como mais relevantes. O eixo econômico com a privatização e a desregulação. E o eixo político com a democratização (SCHMIDT, 2000, p.16).

Ainda no sentido de entender o conceito de descentralização, França (2005) destaca no setor educacional três modalidades de descentralização: a regionalização, a municipalização e a nuclearização.

A regionalização visa assegurar oportunidades iguais de acesso mediante uma distribuição horizontal dos recursos educacionais. Para a autora, na municipalização ideal o município assume o ensino fundamental tendo em vista a universalização do ensino de qualidade, em regime de colaboração com o Estado e a União. Já a nuclearização tem como eixo central a participação, que concebe a escola como responsabilidade também da comunidade, da articulação entre centros educacionais por meio de redes interconectadas, através do planejamento participativo.

A municipalização está relacionada com a transferência de recursos e responsabilidades entre governos, enquanto que a desconcentração está mais relacionada com distribuição de tarefas no nível interno de governo.

Lobo (1990), ao discutir os arranjos político-institucionais centralizadores na formação do Estado Brasileiro e a super valorização da descentralização para resolver os males estruturais do Estado, pretende esclarecer melhor os conceitos envolvidos. Para ela, descentralização e desconcentração são termos diferentes e considera a desconcentração como: “mudanças que levam em conta uma dispersão físico-temporal das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente”.

Para esta autora, a desconcentração, como instrumento de ação governamental, não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização, que significa uma alteração profunda na distribuição de poder. Ela considera, ainda, as formas com as quais a descentralização se expressa: da administração direta para indireta, entre níveis de governo e do Estado para a

sociedade civil. Da administração direta para a administração indireta, isto é, do Governo Federal para as Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Autarquias, que acabam à margem do controle central.

A descentralização entre níveis de governo acontece na dimensão financeira com redistribuição das verbas públicas. Na dimensão político-institucional com novos arranjos nas competências dos governos, como as mudanças que aconteceram na Constituição Federal que redefiniram algumas atribuições dos entes federativos. A descentralização do Estado para a sociedade civil refere-se à transferência de funções do setor público para o setor privado.

Lobo (1990) considera ainda que “a descentralização pode ser um instrumento para avançar na direção da democratização do Estado e de maior justiça social”.

Souza (1999), ao analisar as mudanças que ocorreram no federalismo brasileiro e suas disparidades, também usa o conceito de recentralização. Para ela, ao mesmo tempo em que a constituição Federal fortaleceu a federação com mecanismos de descentralização, “onde múltiplos embora desiguais centros de poder” passaram a ter um papel importante no processo decisório nacional, por outro lado, o governo federal usou a recentralização de recursos para recuperar suas perdas tributárias e aumentar seu poder econômico. O exemplo disto foi a criação de impostos e/ou contribuições que não são partilhados com as esferas subnacionais, além de diminuir as transferências de recursos com a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), no contexto dos anos de 1990.

Souza (1999) ressalta também, na sua análise, os limites da descentralização em países marcados por extremas desigualdades regionais. Fica difícil falar em poder local quando grande parte dos municípios depende das transferências constitucionais para sua sobrevivência. A descentralização atinge outro patamar quando as disparidades regionais são menores.

Outra perspectiva pode ser encontrada em Barroso (1996). Para ele:

A “descentralização” é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diferentes actores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do “local”, um lugar de negociação/ uma instância de poder/ e um centro de decisão. (BARROSO, p.11, 1996).

Para este autor a descentralização é um processo de negociação, mas para isso é preciso criar condições para que estas negociações aconteçam e isto implica tempo e espaço, e se dá exercendo localmente o poder.

O autor ressalta, também, um processo que ele chama de Redescentralização: que define como a retirada dos poderes das autoridades locais para transferir para os estabelecimentos de ensino.

Barroso (1996) utiliza ainda o conceito de Policentralização, partindo do princípio que, na hierarquia do sistema, nem tudo se resume em deslocação do “poder do centro”, mas que existem vários centros de poder que coexistem em diversos lugares do sistema. Para ele os diversos pólos de poder são:

(...) os serviços concentrados e desconcentrados da administração central, as autarquias, as escolas, associações e grupos de interesse da sociedade local: os próprios actores (individualmente considerados) – também eles “centros” de decisão e detentores de poder e influência. (BARROSO, p.12, 1996).

A descentralização, para além da distribuição do poder, é um instrumento para a manutenção do poder, o que mostra o carácter dinâmico dos processos de descentralização e centralização. E, neste sentido, o papel do “actores” é fundamental para que os objetivos da descentralização sejam para a democratização das esferas de poder.

## **1.2 Descentralização e Desconcentração: Uma opção conceitual**

Apesar de a Prefeitura Municipal de Curitiba utilizar inicialmente o nome de Programa de Descentralização Financeira para o programa que é foco desta pesquisa, entende-se aqui que o termo mais adequado seria desconcentração. O uso do termo se justifica pelo fato de o Programa se situar no plano administrativo com a redistribuição de tarefas da Secretaria da Educação para as escolas. A autonomia da escola refere-se à possibilidade de escolher os materiais e serviços necessários para a manutenção da escola. As questões financeiro-administrativas continuam subordinadas às decisões da Secretaria Municipal de Educação.

O processo de descentralização, que implica na transferência de poderes do nível central para o nível local, segundo Casassus (1990), acontece em dois

momentos: no primeiro acontece a desconcentração e no segundo momento acontece a descentralização. Mas isto não significa que é sempre nesta ordem, embora no caso do Programa da Prefeitura Municipal de Curitiba o que aconteceu foi o primeiro momento que se efetivou por meio da desconcentração de tarefas.

Em termos econômicos, aconteceu a descentralização de uma parcela de recursos financeiros, mas é importante perceber que os recursos são da própria SME e não de outras fontes. O que ocorre é que antes a verba da educação era utilizada diretamente pela SME, e com o Programa de Descentralização, partes dos recursos e das tarefas administrativas passam para escola.

O segundo momento que, para Casassus (1995), se daria por meio da real descentralização é mais complexo. As mudanças são mais significativas, pelo caráter político de reorganização do poder.

A ampliação da participação da comunidade é prerrogativa do Programa da PMC, mas isso acontece pelas próprias exigências administrativas.

Casassus (1995), nos seus estudos relacionados com a América Latina, constatou que a descentralização não é boa nem má, não é progressista ou conservadora, depende de quem a utilize e se contribui ou não para resolver problemas. É necessário, para isso, atenção à gestão e acompanhamento do processo.

Considerando ainda questões administrativas e financeiras, segundo Casassus (1995, p.42), a implementação do processo de descentralização em alguns casos não contribuiu para racionalização e diminuição de pessoal, mas sim para o aumento da burocracia.

Ele considera que, apesar das medidas de descentralização serem para diminuir custos, ao menos no começo (na implantação), implica custos maiores devido as necessidades administrativas, de pessoal, de materiais diferenciados, de capacitação, dentre outros.

O Programa de Descentralização estudado em Curitiba, foi da SME para as escolas e na sua implementação não ocorreu aumento do número de funcionários nas escolas, apenas os professores, diretores, vice-diretores e funcionários passaram a ter novas atividades, além das que já tinham antes.

A SME se reestruturou internamente para a capacitação das pessoas envolvidas com o programa e diferentemente de outras situações, a



descentralização não implicou necessariamente em aumento de custos para implantação do Programa.

A importância do acompanhamento de políticas públicas - no caso o Programa de Descentralização Financeira da Prefeitura Municipal de Curitiba - não deveria se restringir à implementação, pois importa saber se, passado este período inicial, este programa contribui para melhorar as condições de qualidade das escolas em termos de recursos disponíveis e da própria gestão. Além das implicações na organização da escola a partir da transferência de atividades administrativas para a comunidade.

A denominação oficial do programa da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) é: Programa de Descentralização, mas neste trabalho entende-se que é o conceito de Desconcentração que melhor explica o programa, por ser o que mais se aproxima com base na revisão de literatura.

Compreende-se que se trata de uma ação de desconcentração, assim se manterá a denominação de Programa de Descentralização apenas para identificar o programa.

### 1.3 Uma Breve Introdução Histórica - Descentralização e Centralização no Brasil

Entender a formação política do Estado Brasileiro ajuda a compreender o caminho que nos fez chegar onde estamos. O Brasil colônia traz a marca da centralidade do governo português, que ditava as regras para o país com uma excessiva tributação. A vinda da Corte Portuguesa, em 1808, e sua permanência no país intensificaram a cobrança de tributos. Um “Levantamento feito no ano de 1827 apontou para a existência de cerca de 150 espécies diferentes de tributos”. (PINTO, 2000, p.16).

A população brasileira se formou com normas instituídas pela coroa Portuguesa. E com a Independência, em 1822, não houve grande mudança, pois a monarquia se manteria até 1889. Todo esse período, da descoberta à República, foi marcado por uma administração fortemente excludente.

A centralização do poder estatal está refletida na elaboração da 1.<sup>a</sup> Constituição Política do Império do Brasil, em 1824. Entre suas características está a forma de governo: monárquica e hereditária, com excessivo centralismo no imperador. (BRASIL, 1824).

A emenda nesta Constituição com o Ato Adicional de 1834 ampliou “os poderes provinciais em detrimento do central, [e] constitui um marco na descentralização do ensino brasileiro.” (GIUBILEI, 2001, p.236).

O Ato Adicional de 1834 atribuiu à Coroa a função de promover e regulamentar o ensino superior, enquanto que para as províncias foram destinadas a escola elementar e a secundária. A educação da elite ficou a cargo do poder central e a do povo confinada às províncias.

A importância deste Ato Adicional se dá em relação às questões sobre a responsabilização com a educação, se deveria ser do governo geral ou das províncias. O tipo de descentralização que ocorreu repercutiu no âmbito político, administrativo, econômico e social e neste caso a descentralização em si não significou necessariamente um avanço para educação.

No âmbito político as reformas em 1831 que antecederam o ato adicional de 1834 tinham como proposta uma monarquia federativa. A descentralização contribuía naquele momento, além de retirar a responsabilidade da Coroa, como fator de conciliação entre as forças divergentes para manter o país unido.

Apesar de o Ato Adicional ser uma medida tomada no âmbito centralizador da coroa, as províncias ampliaram sua autonomia. Entendendo-se, neste caso, descentralização como sinônimo de repasse das responsabilidades com o ensino por parte do governo central para os governos estaduais e municipais, mas não necessariamente com repasse de recursos.

É importante observar a forma de atuação do Estado brasileiro sobre a questão de centralização/descentralização político-administrativa ao longo da história da formação do país. Existe uma tendência de avaliar de forma negativa a centralização devido à relação feita com períodos autoritários e de forma positiva a descentralização com democracia. Embora sejam conceitos interligados, a descentralização não pode ser tratada como modelo ideal e depende a que se propõe. No caso do Ato Adicional não significou mais democracia.

PERONI (2003), ao se referir à questão da centralização e descentralização do poder político estatal no Brasil, utiliza-se da periodização feita por Fiori (1995). Para ela, o período de consolidação do Império, que foi de 1820 a 1870, caracteriza-se como um momento de centralização.

Já o período que antecede a República, mais especificamente a partir de 1870, é marcado pela descentralização do poder do Governo Central, com a supremacia dos governos dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, embora também com um poder relativo dos outros Estados da Federação que eram dirigidos por seus próprios governadores e mantinham autonomia política e financeira. Esta descentralização se manteria até a Primeira Guerra (1914-1918), quando novamente o poder volta a se centralizar devido ao aumento do poder econômico do Estado.

CURY (2007), ao escrever sobre o federalismo, que é a forma de organização do Estado Brasileiro desde 1889, distingue neste período inicial até 1930 um tipo de federalismo que chama de centrífugo, com o “fortalecimento do poder do Estado-membro sobre a União em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros”.

Para este autor, na mudança da monarquia para a república, a Constituição de 1891 manteve um federalismo educacional nos moldes do ato adicional de 1834 que deixava a cargo e autonomia dos Estados declararem ou não a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, além de transferir o encargo do financiamento desta etapa da educação escolar aos erários estaduais. Esta medida não contribuiu para a construção de uma educação de maneira uniforme para todo o país e ficou à

mercê das iniciativas estaduais. Na Constituição de 1891, que foi a primeira da república havia pouca integração entre os entes federativos.

As constituições de 1934 e 1937, que fazem parte do período do Governo de Getúlio Vargas (1930-1945), trazem a marca de concentração de poder que culminou no golpe de Estado em 1937.

A Constituição de 1934 trouxe alguns avanços como a vinculação de impostos para educação. O problema foi que os estados ficaram com a maior responsabilidade, em termos de porcentagem de verbas, além de perderem parte do poder financeiro por diminuição de seus impostos e ampliação dos impostos federais, além de terem sua autonomia ferida.

Ao federalismo do período do governo de Getúlio Vargas, que vai de 1930 a 1945, CURY (2007), vai chamar de federalismo centrípeto pelo fato de que na relação concentração/difusão de poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal.

A queda do governo Getúlio Vargas em 1945 marca um novo período para a redemocratização do país com os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte.

A Constituição Federal de 1946 tem como característica a descentralização, pois em relação à arrecadação há “a progressiva institucionalização de um sistema de transferência de impostos entre os diferentes níveis de governo, em especial dos níveis centrais para os locais.” (PINTO, 2000, p.19). Os municípios, segundo o autor, só a partir da constituição de 1946 melhoraram suas finanças, com a ampliação de seus recursos que até 1944 ficavam em torno de 10% da arrecadação do país.

Souza (1999) considera que na Constituição de 1946:

O mecanismo de partilha de impostos das unidades maiores da Federação para as menores foi a primeira tentativa de enfrentar a questão do desequilíbrio fiscal entre os níveis de governo. Já o equilíbrio horizontal, isto é, entre entes da mesma esfera, foi timidamente introduzido através da vinculação de certos recursos federais que deveriam ser aplicados no norte e no nordeste. (SOUZA, 1999).

A Constituição de 1946 também confirma a vinculação de impostos para a educação nas três esferas de governo e antecede a elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1961 (LDB). Este período (1946) e o posterior que vai até o Golpe Militar de 1964, Cury (2007) identifica como de um novo federalismo centrífugo (com um fortalecimento de poder dos estados sobre a União).

Nas questões mais específicas à educação, no período que antecedeu a formulação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, Lourenço Filho (1952), em seu artigo sobre Estrutura Administrativa e Técnica da Educação já ressaltava o interesse dos profissionais da educação com o tema centralização e descentralização administrativa. Ele questiona sobre o que é conveniente centralizar ou descentralizar na conjuntura político-administrativa e ainda as vantagens e desvantagens de descentralizar. Na conclusão destaca que na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases (LDB/1961):

O planejamento, a execução dos serviços educacionais e o controle de seus resultados devem ser tarefas postas em termos de cooperação entre as várias órbitas do poder público, e não simplesmente na forma de centralização ou descentralização político-administrativa. (FILHO, 1952, p. 67).

É interessante perceber que a ideia de um sistema de cooperação entre os níveis de governo, já estava presente nas discussões da elaboração da primeira LDB, e relacionada com a questão da descentralização/centralização.

Teixeira (1952) considerava, neste mesmo período de discussões da primeira LDB, que a descentralização era uma condição de governo democrático e federativo, porém, para ele a questão não estava no fato de a escola brasileira ter um regime centralizado ou descentralizado, mas na forma que estes regimes eram adotados. Para isso todos os programas educacionais deveriam acontecer com um amplo debate entre os governos federados e opiniões locais.

Este mesmo autor considerava, ainda, a centralização como um perigo para a Unidade Nacional, e da mesma forma é possível afirmar que o Brasil passou por períodos em que a descentralização, ou seja, o aumento do poder dos estados serviu de estratégia para manter a Unidade Nacional.

Com relação à preocupação de Teixeira (1952), sobre a questão do excesso de centralização, o país vivenciou na prática esta experiência com o golpe militar de 1964. No período em que o país foi governado pelos militares (1964/1985), o abuso do poder repercutiu nas Constituições Federais de 1967 e 1969 com suas características centralizadoras.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024/61), no que se refere à vinculação orçamentária para educação, já antecedia estas características, em que a maior parte dos recursos (20%) era de responsabilidade

dos Estados e Municípios e a União arcava com apenas 12%. O percentual anterior da União era de 10% e tinha sido vinculado pela Constituição de 1946.

A instituição dos Conselhos Federal e Estadual de Educação (Art. 8.º e 9.º), com a possibilidade de criação dos Sistemas Estaduais de Ensino na LDB (Lei nº 4.024/61), trouxe uma tendência descentralizadora no ensino e uma ampliação na autonomia dos Municípios.

A possibilidade de criação de um Sistema Nacional de Educação, de forma a integrar as esferas de governo, não aconteceu com a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/61) e a União continuou com a responsabilidade apenas pelo ensino superior e com a função suplementar para o ensino primário, como mostra o Art.95:

A União dispensará a sua cooperação financeira ao ensino sob forma de: a) subvenção, de acordo com as leis especiais em vigor; b) assistência técnica, mediante convênio visando ao aperfeiçoamento do magistério à pesquisa pedagógica e a promoção de congressos e seminários; c) financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, municípios ou particulares, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos de acordo com as leis especiais em vigor. (BRASIL, 1961).

Em 1964, com o golpe militar, ocorreram mudanças significativas no modelo de desenvolvimento econômico:

(...) faz-se presente a estratégia autoritária, superando os constrangimentos políticos colocados pelo pacto populista. Beneficiando-se de bases econômicas já delineadas, o novo regime seguiu um curso de desenvolvimento que congregou a expansão ilimitada das esferas estatais, associação capital nacional público e privado e capital multinacional, a decisiva intermediação do Estado no financiamento da acumulação e a criação de um parque industrial completo e um mercado interno que constituem uma sociedade de classes aproximada do modelo industrial. (FARENZENA, 2001, p. 15).

As mudanças refletiram também na educação, que estava voltada para este modelo industrial. A política desta época introduziu:

“uma nova fonte de receitas públicas, destinada essencialmente ao financiamento do setor social. (...) e, de especial importância para a educação, o Salário Educação.” (PINTO, 2000, p. 20).

O Salário-Educação foi criado pela Lei nº 4.440/64. É uma contribuição que as empresas recolhem aos cofres públicos de sua folha de contribuição para Previdência Social.

Esta contribuição fiscal tem como peculiaridade o fato de ser recolhido diretamente da iniciativa privada para a educação. Entre as alterações que a Lei do Salário-Educação sofreu está a idéia de equalização entre os entes federativos, ao determinar que 50% do Salário-Educação seria aplicado no próprio estado, enquanto os outros 50% seriam destinados à União, para aplicação em todo território nacional, possibilitando, assim, uma distribuição mais justa para os estados mais carentes.

A Reforma Fiscal, que aconteceu com a implantação do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), trouxe a marca do período com a centralização dos recursos públicos. A Constituição Federal de 1967 retirou a vinculação de verbas para manutenção e desenvolvimento do ensino em todas as esferas de governo.

No mês seguinte da votação da Constituição de 1967 o Governo Federal, pelo Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, implantou diretrizes para uma Reforma Administrativa. Tendo como princípios fundamentais a descentralização (Capítulo III) e a delegação de competências (Capítulo IV). Esta descentralização era autoritária “distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução”. E considerava a delegação de competências como “instrumento da descentralização administrativa”, com objetivo de maior rapidez às decisões e uma maior “proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender”. (BRASIL, 1967).

Segundo Santos Filho (1992) esta descentralização administrativa tinha um caráter autoritário e tecnocrático:

A rígida separação entre órgão decisório e órgão executor representou nitidamente o espírito positivista e tecnocrático dos militares e de seus tecnoburocratas que então assumiram o poder. Durante o regime militar, essa pseudodescentralização, na prática, só reforçou e consolidou o longo período de predomínio do pêndulo da centralização e do autoritarismo no país. (SANTOS FILHO, 1992).

Entre as medidas centralizadoras do Governo Federal está a Emenda Constitucional nº 1/69, que restaurou a vinculação de verbas para educação (20%), apenas para os Municípios.

Segundo Santos Filho (1992), como a deficiência do ensino público de 1º grau era grande na década de 1970, o Governo Federal implantou o Pró-Município como medida descentralizadora.

Neste programa de consolidação das estruturas municipais e de municipalização do ensino de 1º grau, com ênfase nas regiões mais pobres do país, o Governo Federal fazia acordos diretos com os municípios para repasse de verbas.

Segundo o autor, mais da metade dos recursos foram consumidos pela burocracia intermediária, e esta política de descentralização municipalizada do ensino básico serviu para reforçar os vícios de clientelismo local.

A Lei nº 5.692/71, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, manteve a vinculação de verbas apenas para os municípios (20%). A ideia de descentralização da educação para os estados e municípios estava prevista, no Art. 52:

A União prestará assistência financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e organizará o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá por todo o País, nos estritos limites das deficiências locais. (BRASIL, 1971).

E a mesma Lei (nº 5.692/71) no seu Art. 58, parágrafo único, traz também a ideia da municipalização:

(...) a progressiva passagem de responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que, pela sua natureza, possam ser realizados pelas administrações locais. (BRASIL, 1971).

Na Lei nº 5.692/71, apesar da idéia de descentralização da educação para os estados e municípios, a União manteve o controle na formulação das políticas para a educação e mostrou sua falta de compromisso com a educação básica.

A descentralização no aparelho estatal assume interpretações que, neste caso, não significa necessariamente mais democracia. Esta descentralização é administrativa com a passagem de responsabilidades para as unidades subnacionais, sem ser acompanhada de uma descentralização dos recursos, portanto era mais propriamente desconcentração.

No governo do presidente João Figueiredo (1979/1985), que marcou o fim do período militar, o Ministério Extraordinário para a Desburocratização instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, em julho de 1979, que continha a ideia de descentralização das tarefas, visando o fortalecimento da federação e especialmente do município:



(...) o centralismo burocrático vem constituindo o maior obstáculo que se antepõe às nossas aspirações de renovação e a satisfatória solução dos nossos problemas econômicos e sociais. (BELTRÃO, 1984, p. 13).

A ideia de descentralização administrativa por meio da desburocratização, referia-se à crença de que os recursos financeiros em nível local poderiam render mais, sem desvios e desperdícios. Além de se considerar que as diversidades regionais tinham problemas diferenciados, e as ideias centralizadoras tendiam a aplicar soluções uniformes e padronizadas. Por outro lado a autonomia do município neste período é dificultada pela:

(...) grave escassez de recursos financeiros. Noventa e cinco por cento têm sua receita preponderantemente constituída de recursos transferidos pela União Federal, que representa, em média, 70% do seu orçamento. (BELTRÃO, 1984, p. 23).

A necessidade de reforma tributária para uma divisão mais adequada dos tributos, principalmente em relação aos estados e municípios, já estava constatada.

Os Decretos-Lei nº 1.805/80 e nº 1.833/80 simplificaram a transferência dos recursos arrecadados pela União para os estados e municípios, (que até então levavam mais de seis meses até chegar ao seu destino) e estabeleciam:

(...) que é aos governos locais que cabe decidir como e onde aplicar recursos. [e que] Os eventuais erros ou abusos serão julgados pela própria comunidade e fiscalizados pelos Tribunais de Contas Estaduais ou Conselhos de Contas Municipais (BELTRÃO, 1984, p. 26)

É importante ressaltar que a ideia de descentralização é usada no discurso de um governo centralizado como o governo militar na época da ditadura. A centralização do poder político e dos recursos no Governo Federal e, ao mesmo tempo, a descentralização administrativa nos governos subnacionais, demonstra a dinâmica do aparelho estatal com seus ajustes no sentido de preservação da sua própria estrutura econômico-social.

O movimento de descentralização/centralização assume ideologias diversas e até contrárias que se adaptam de acordo com o discurso político. Isto requer a necessidade de certo cuidado quando se estuda modelos de descentralização ao associar, em um primeiro momento, descentralização com democracia e centralização com autoritarismo. A análise do contexto permite uma leitura mais

elaborada para entender de que forma a descentralização e a centralização acontecem.

Na década de 1970, a sociedade civil organiza-se na luta pelo retorno da democracia e a descentralização tem um sentido diferenciado das propostas do governo federal, estando vinculada com a redemocratização.

No decorrer da década de 1980 inicia-se um novo período no Brasil, com o término da ditadura dos governos militares (1964-1985) e também da centralização do poder autoritário que marcou esta época.

Os reflexos do regime militar e seu modelo de Estado burocrático-autoritário, com a exclusão das classes populares e aumento das desigualdades sociais, culminaram com a abertura política no país.

A idéia de descentralização nos anos de 1980 no Brasil remetia à luta pela democratização, participação, autonomia e controle social, em contraponto à centralização do legado deixado pelos governos autoritários.

Em 1982, as eleições dos Governadores de oposição tiveram um papel importante na abertura política e no fortalecimento das unidades subnacionais.

Este período de transição democrática foi significativo para toda a sociedade como forma de ampliação dos espaços democráticos e repercutiu também na educação:

Ao lado do movimento pela democratização do acesso à educação pública, surgiu o movimento pela democratização institucional, ou seja, a democratização da gestão das instituições da sociedade. É nesse contexto que a área de educação assiste à introdução de experiências democráticas de planejamento da educação e de gestão da escola pública, em diversos lugares do país. (SANTOS FILHO, 1992, p. 223).

A luta pela abertura política no país continuou em 1984, com o movimento pelas eleições diretas para o Governo Federal, e a ascensão do primeiro governo civil eleito por um colégio eleitoral em 1985.

Estes fatos culminaram com a promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988, que trouxe um diferencial nas relações entre os entes federativos. No caso dos municípios, estes passaram a ter o mesmo nível de autonomia relativa dos demais. A descentralização política ocorreu com a ampliação dos centros de poder que inclui o fortalecimento do poder local.

A mudança significativa com a Constituição de 1988 foi a descentralização política e fiscal. Embora o aumento das transferências federais para as esferas subnacionais tenha ocorrido com aumento de atribuições, como é o caso da responsabilização dos municípios com o ensino fundamental.

Souza (1999) ressalta que apesar da Constituição de 1988 ter fortalecido as esferas subnacionais, a União ainda manteve o monopólio legislativo na esfera federal limitando a capacidade das esferas subnacionais de adotarem políticas próprias.

A Constituição de 1988 também: “não só manteve, mas expandiu alguns mecanismos tributários e políticos desenhados para acomodar as desigualdades regionais”. Segundo Souza (1999), isto se deu com a manutenção na Constituição do mecanismo de representação (introduzido em 1932), que no Congresso Nacional os estados “menores e economicamente mais frágeis possuem proporcionalmente bancadas maiores do que a dos estados com maior número de eleitores”. E, também, o outro mecanismo (implantado em 1946) para compensar as desigualdades regionais que é “pela redistribuição de parcela dos impostos das regiões economicamente mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas.”

O país, na época da promulgação da Constituição de 1988, estava com sérias dificuldades econômicas. O governo seguinte, de Fernando Collor de Mello (1990/1992), não conseguiu muitas mudanças com suas promessas de reformas e modernização do país. Apesar de que a idéia de ineficiência do Estado e de descentralização de atividades para os outros níveis de governo ou para a iniciativa privada, já fazia parte do discurso.

Ao se examinar os documentos que apresentavam os diagnósticos e as propostas de Collor para a educação, verifica-se a total conformidade com os pressupostos econômicos e da racionalidade do processo de gasto, destacados para legitimar a conveniência de descentralizar as políticas públicas: eficiência na prestação de serviços, transparência na administração e otimização dos recursos. (MENEZES, 2001. P.64)

A descentralização, segundo o autor, tinha também um caráter político com a idéia de democratização da gestão. Menezes (2001), porém, ressalta que na análise dos documentos, que continham balanços das ações dessa administração, “evidencia-se que as propostas descentralizantes não se traduziram em iniciativas

concretas”. Isto é, ficou no plano do discurso, além da política educacional continuar centralizada.

No governo seguinte de Itamar Franco (1992/1995), que assumiu após a cassação de Fernando Collor de Mello, apesar de persistirem as dificuldades econômicas, a gestão das políticas públicas foi um dos temas mais presentes na agenda política e governamental. Estava evidenciada, também, a necessidade de institucionalizar formas descentralizadas de gestão.

A exemplo do discurso da administração deposta ressalta-se as virtudes do compartilhamento de responsabilidades e de poder com os outros níveis de governo, assim como de transferência de recursos para a ponta do sistema de prestação de serviços sociais. (MENEZES, 2001 p,65).

Segundo Menezes (2001), a defesa da descentralização da gestão educacional, no governo de Itamar Franco, enfatizava o aspecto “político, de aperfeiçoamento democrático”. E também o “econômico, nos processos de gasto, com acento na transparência, eficiência e otimização dos recursos públicos” (MENEZES, 2001).

Isto possibilitaria, segundo o autor, a “transferência de poder, atribuições e recursos para outros níveis de governo, estadual e principalmente municipal”.

O governo de Itamar teve como diferencial o início da operacionalização destas políticas de descentralização. O poder foi desconcentrado e compartilhado com um grande número de fóruns para discutir as políticas públicas para educação, embora isto não tenha garantido a implementação destas políticas.

Nos aspectos econômicos da descentralização, segundo Menezes (2001), ocorreu a transferência de recursos públicos para financiamento de programas e projetos educacionais, como é o caso em 1994 do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) . Este programa foi implantado em 1955, e inicialmente atendia algumas escolas do nordeste.

As medidas tomadas pelo Governo Federal, após a promulgação da Constituição contra suas perdas tributárias, Souza (1999) chamou de recentralização. A primeira medida foi de aumento das alíquotas e/ou impostos que não são diretamente partilhados com as esferas subnacionais, como é caso do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), instituído em 1993. A segunda é a indicação para que os governos subnacionais investissem mais nas

funções/serviços que tem menor cobertura do governo federal. E a terceira foi de restrições aos gastos das esferas subnacionais com o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1994, que diminuiu as transferências federais.

Em 1995 inicia o governo de Fernando Henrique Cardoso, que era Ministro da Fazenda do governo anterior, e sua preocupação também era com a modernização do país. Segundo Menezes (2001), “ratifica-se a preocupação com o tamanho demasiado do aparato estatal como um dos sérios problemas a ser enfrentado”. Para isso foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) para promover e coordenar a Reforma Administrativa, tendo como ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. E, ainda, segundo Menezes (2001), é “neste contexto que as iniciativas de gestão das políticas públicas com inspiração na descentralização ganham relevância e primazia”.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), a descentralização da gestão com repasse de encargos e recursos para os outros níveis de governo (principalmente o municipal) ganhou impulso. A legislação sofreu alterações no sentido de transferir a responsabilidade da prestação dos serviços para ponta do sistema, com “a modificação nos mecanismos de regulação de gastos e distribuição de recursos” (MENEZES, 2001).

Nas mudanças de operacionalização de políticas públicas (gerenciamento dos recursos), segundo o autor, a educação estava contemplada entre as metas prioritárias de atuação. No discurso do governo, a sua importância estava ligada ao fomento de três modalidades de desenvolvimento: econômico, social e político, isto é na melhoria da produtividade, redução da desigualdade social e aperfeiçoamento da participação popular (como exercício da cidadania).

A Reforma Gerencial do Estado em 1995 tinha como proposição reformar o Estado com uma separação entre formulação e execução de políticas por meio da descentralização dos serviços sociais para os estados e municípios e também com a participação de “Organizações Sociais” (organização pública não-estatal sem fins lucrativos contemplada no orçamento do Estado). Sendo que este mecanismo era considerado como uma forma de “democracia direta” ou de controle social que junto com o aumento da transparência no serviço público, reduziria os controles clássicos da administração burocrática. (PEREIRA, 1999).

O diagnóstico deste governo sobre os problemas relacionados ao serviço público, no qual a educação estava incluída, negava a falta de recursos. A melhoria dos serviços educacionais ofertados, segundo Menezes (2001):

(...) seria obtida através de dois mecanismos principais: combate ao desperdício de recursos e aperfeiçoamento dos mecanismos de gasto, por intermédio do estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para a alocação das verbas públicas. (MENEZES, 2001)

E isto se daria com a expansão da descentralização de programas para a esfera local e com a possibilidade de proporcionar uma autonomia na gestão dos gastos (que seriam diretamente vinculados aos beneficiários das políticas). A ideia é de diminuição da burocracia intermediária proporcionando agilidade e eficiência, além de permitir para a comunidade um controle na aplicação dos recursos (transparência) e uma melhor adequação dos gastos às suas necessidades locais.

As políticas de descentralização para o setor educacional, que incluem a racionalização dos recursos e do financiamento, têm como exemplos neste período o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) criado em 1995, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) criado em 1996.

O PDDE é um programa de desconcentração financeira com repasse de recursos diretos do Governo Federal para as escolas de forma universal. O programa é de desconcentração porque as regras e a quantidade de recursos do programa são determinadas pelo Governo Federal.

O FUNDEF foi um mecanismo indutor da municipalização do ensino fundamental no aspecto financeiro, ao utilizar o critério de distribuição de recursos pelo número de matrículas.

A União redistribuiu com o FUNDEF a responsabilidade do ensino fundamental entre os estados e municípios, intervindo na administração dos recursos vinculados. Por outro lado, propôs uma política nacional de correção das desigualdades regionais, com complementação de recursos a partir do valor mínimo anual a ser gasto por aluno. Segundo Oliveira (2003, p.147), a União subestimou o valor da média nacional com um valor abaixo do valor real, diminuindo seu compromisso com o ensino fundamental.

Um ponto importante neste período, no que se refere à questão da centralização das decisões e descentralização das atividades, o governo federal estabelece as regras para as políticas da educação e os estados e municípios executam. A democratização nas decisões das políticas educacionais ainda necessita ser aprimorada. Ainda neste sentido, caberia à descentralização o fortalecimento dos entes federativos na busca de um equilíbrio de poderes. E no sentido de ampliar a cooperação no plano administrativo, econômico e político.

Souza (1999) ressalta, na questão da descentralização, a capacidade desigual dos governos subnacionais para prover as políticas sociais, além do grau de dependência das transferências constitucionais de grande parte dos municípios brasileiros.

A Reforma do Estado alterou os aspectos econômico-administrativos dos entes federativos, mas não descentralizou as decisões, e também não conseguiu diminuir de forma significativa as desigualdades entre os entes federativos.

Bresser Pereira (1999) defendia inicialmente a tarefa centralizada de formulação e controle das políticas públicas separada da tarefa descentralizada de execução, cabendo ao Governo Federal a formulação e aos Estados e Municípios a realização.

Bresser Pereira (2002) explica a Reforma Gerencial do Estado como uma forma de modernizar a administração. Para ele, assim como a Reforma Burocrática nos anos de 1930 pretendia superar o patrimonialismo, a Reforma Gerencial pretendia superar a burocracia, com incentivo ao controle social ou participativo.

Ele considerava que os projetos da Reforma Gerencial facilitavam a descentralização, a desburocratização e o aumento de autonomia de gestão.

Entretanto, a reforma proposta não pode ser considerada centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi a contra-reforma embutida na Constituição de 1988. (BRESSER-PEREIRA, 2002, p.206).

A Reforma Gerencial não pretendia, segundo o autor, seguir o processo de alternância entre a centralização e a descentralização da administração pública brasileira, mas principalmente:

(...) fortalecer a competência administrativa do centro e a autonomia dos órgãos descentralizados. O elo de ligação entre os dois sistemas será um contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá capacitar-se para

definir e controlar, e as agências executivas e organizações sociais, aprender a executar. (PEREIRA, 2002 p. 206)

A Reforma Gerencial, embora tivesse a intenção da eficiência no gerenciamento dos serviços públicos e pretendesse dar condições para que isto se efetivasse, atestava a incapacidade das esferas subnacionais de elaborarem suas próprias políticas e até mesmo de realizá-las. A ideia de descentralização dos serviços sociais e científicos para serem executados pelas Organizações Públicas não-Estatais, também fazia parte da Reforma do Estado como forma de obter serviços com mais qualidade.

É importante ressaltar que apesar da Reforma do Estado separar os idealizadores dos executores das políticas, o ministro Bresser Pereira acreditava que nas democracias:

Uma sociedade civil forte não é uma sociedade oligárquica, resistente à lei do Estado; é uma sociedade civil integrada no Estado e atuante no processo de orientar a forma pela qual esse Estado é governado e reformado. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.84).

As Organizações Sociais estariam dentro do conceito de sociedade civil. E para ele, a sociedade civil é fundamental para a reconstrução do Estado e pode ser “toda a área social que está fora do Estado”, o que levaria a uma identificação de sociedade com sociedade civil. Ou ainda: a sociedade civil pode ser vista como “o aspecto político da sociedade, ainda fora do Estado”. Para isto distingue o conceito de sociedade civil do conceito de povo.

Enquanto povo é o conjunto de cidadãos com direitos e poderes iguais, na sociedade civil os direitos ainda são iguais, mas os poderes variam de cidadão para cidadão, dependendo das três fontes de poder fundamentais das sociedades contemporâneas: a organização, o dinheiro e o conhecimento. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.100)

Bresser Pereira (2001), ao definir a sociedade civil como a sociedade fora do Estado e que os poderes estão diretamente ligados com a organização, o dinheiro e o conhecimento, chega a um conceito histórico de sociedade civil como um:

(...) complexo campo de lutas ideológicas em que classes, grupos de interesses e indivíduos isoladamente buscam alcançar a hegemonia, reformar o estado e influenciar suas políticas. (PEREIRA, 2001, p. 100)



O papel importante da sociedade civil na Reforma do Estado vem acompanhado com a ideia das Organizações Públicas não-Estatais Sociais, que é um conceito novo para a administração do Estado e na divisão de responsabilidades entre os governos.

Para Nogueira (2005), nas relações entre o Estado e a sociedade civil, um projeto de emancipação não se resume num gerenciamento eficaz do administrativo, mas é muito mais amplo. Ele está preocupado com questões éticas que contribuem para produzir igualdade de forma ampliada na sociedade.

O autor relata que, a partir da Reforma do Estado, com os novos padrões de organização do Estado surgiram Escolas de Governo, em todos os níveis, como forma de melhorar a gestão pública e neste período acreditava-se na

(...) hipervalorização da administração empresarial e de uma entrega do Estado ao mercado, [que] ajudou a que se criassem focos de incentivo para atualização do modelo burocrático, o aumento do controle social e a incorporação de mecanismos de participação e de descentralização à gestão das políticas sociais. Nesse movimento, uma cultura democrática-participacionista floresceu no setor público, ajudando a que se tomasse maior consciência da relevância do protagonismo social. (NOGUEIRA, p.39, 2005).

A ideia de mudar do modelo burocrático para o gerencial, para o autor não é tão simples num sistema capitalista, pois a

(...) burocracia decide de maneira hierárquica e tende a restringir fortemente o número dos que participam do processo decisório, em boa medida separando os tomadores de decisão, os implementadores e os beneficiários de suas operações. (NOGUEIRA, P.43, 2005).

Para o autor, a reforma dos anos de 1990 caracterizou-se muito mais num movimento de ajuste do que de reconstrução do país, no sentido de uma “dinâmica emancipatória, aberta para a democracia política, a promoção social e a cidadania”.

Este fato contribuiu para que a Reforma Gerencial, segundo Nogueira (2005). “Aos poucos, foi deixando de ocupar a atenção dos próprios governantes”, perdendo a força que ela tinha nos anos de 1990.

Em relação à descentralização política e administrativa, que se resume na delegação de poderes e nas transferências de encargos e responsabilidades respectivamente, e que perde de vista a revitalização democrática, é segundo Nogueira (2005), um descaminho.

Descentralizar não deveria produzir enfraquecimento dos níveis centrais de governo em benefício dos níveis locais ou regionais, mas sim o fortalecimento recíproco de todos eles, uma espécie de repactuação das relações intergovernamentais feita em nome da concorrência predatória de todos contra todos. A reforma democrática do Estado traz consigo uma idéia de descentralização como movimento que só se sustenta e produz efeitos virtuosos se estiver organizada a partir de um claro esquema de coordenação e se funcionar mediante articulação dinâmica entre os diferentes níveis de governo. (NOGUEIRA, p.73, 2005)

A questão é que a articulação e colaboração entre os níveis de governos não aconteceu como deveria, e a União se colocou na posição de elaboração e controle das políticas educacionais. Um ponto importante a destacar é que a idéia de melhorar a gestão pública no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) vem junto com a idéia de avaliação. Em 1995 foi ampliado o Sistema da Avaliação da Educação Básica (SAEB) e os dados serviram para constatar o esperado: a precariedade do ensino.

Na questão de ajustes fiscais, a Lei nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - no segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso, trouxe mudanças nos três níveis de governo, pela possibilidade de se ter informações mais detalhadas da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, no que diz respeito à gestão das finanças públicas. E por descentralizar a responsabilidade de ajuda financeira da União com os estados e municípios, ao impor limites para novos empréstimos.

Ainda na questão da descentralização em 2001, o Governo Federal implementou programas para ajudar as famílias de baixa renda. Nesta Rede de Proteção Social, o Ministério da Educação era responsável pelo Programa Bolsa-Escola, que tinha como objetivo incentivar os alunos a frequentarem a escola. O Ministério da Saúde pelo Programa Bolsa-Alimentação e o Ministério de Minas e Energia pelo Auxílio-Gás.

Em 2003, a posse do novo governo Luis Inácio Lula da Silva, apesar das expectativas, não trouxe grandes mudanças para a educação. Segundo Nogueira (2005), “o governo se revelou radicalmente conservador: preservou não só a política de seu antecessor, como também a visão de que o econômico tem vida autônoma”.

O Programa Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás foram incorporados em 2003 ao Programa Bolsa-Família, que é um programa também de auxílio às famílias de baixa renda. Neste programa, executado diretamente pelo

Governo Federal, embora os governos estaduais tenham participação no cadastramento, o pagamento é feito por meio de cartão bancário com a data do pagamento prevista mês a mês durante o ano.

Nogueira (2005) relata que para o país ser uma comunidade política digna a:

(...) questão social não pode permanecer intocada, mal abordada ou isolada, entregue a si própria, ao mercado ou a sociedade civil. Ela requer doses expressivas de determinações e de vontade política. Isto significa que uma assimilação inovadora da questão social terá que trazer consigo não apenas elevadas doses de inteligência técnica, mas também uma abordagem inovadora da questão do Estado, ou, seja, a retomada da reforma do Estado, vista agora não mais pelo viés do ajuste e do custo, mas por seu sentido ético-político e por sua relevância estratégica. (NOGUEIRA, 2005)

A necessidade de avançar em relação às reformas do Estado requer objetivos voltados para a democratização das oportunidades em todas as áreas, inclusive a educação. As políticas do governo anterior (Fernando Henrique Cardoso) não contribuíram para um projeto educacional inovador.

A política de financiamento da educação proposta pelo Governo Lula, em 2006, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 53/06, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em substituição ao FUNDEF. Esta política não representou uma ruptura com a dinâmica de descentralização das políticas educacionais aplicadas pelo governo anterior, e manteve inalteradas as competências entre os entes federados.

A elevação da complementação de recursos da União é um ponto positivo do FUNDEB, se considerado que os gastos com serviços educacionais estão relacionados com a capacidade de arrecadação de recursos dos entes federativos.

Em 2007 o Governo Federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que relaciona a complementação dos recursos da União com o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Índice calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e da Prova Brasil, sendo que o SAEB avalia alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do ensino médio, de forma amostral desde 1995. A Prova Brasil, criada em 2005, avalia de forma universal alunos da 4ª e 8ª séries. Em 2008 foi criada a Provinha Brasil para aluno do 2º ano do ensino fundamental com objetivos específicos de verificar o nível de alfabetização dos alunos.

Na política educacional do Governo Lula, a avaliação da educação tem como diferencial o fato de que as escolas com baixos índices na avaliação, do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, da Prova Brasil e da Provinha Brasil, passaram a receber recursos técnicos e financeiros descentralizados diretamente do Governo Federal, por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE. (BRASIL, 2010).

O Governo Lula manteve alguns programas dos governos anteriores, como PNLD - Programa Nacional do Livro Didático, o PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar, e, também, com algumas alterações a Desvinculação dos Recursos da União (DRU); antigo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e que consiste na retirada de um percentual dos recursos destinados à educação, provenientes de arrecadação de tributos e contribuições federais; que se manterá até 2011.

Para concluir, a descentralização na educação assume vários papéis conforme o momento histórico. Analisando mais especificamente o período pós centralização dos governos militares e da abertura democrática do país, a descentralização é um instrumento de democratização do poder (pela ampliação dos espaços democráticos no governo de Itamar Franco), ao mesmo tempo em que serve como instrumento de racionalização para o uso dos recursos públicos (com a Reforma Gerencial no Governo de Fernando Henrique).

No discurso destes governos, a descentralização sempre esteve presente:

Todos os governos partiram de um diagnóstico comum: a má qualidade e insuficiência da oferta de serviços educacionais, o reforço do papel da educação como redutora das desigualdades sociais, a necessidade de alterar o modelo de gestão, com a transferência para a ponta do sistema da responsabilidade sobre a gestão dos recursos, tornando- a com isso, mais transparente ágil e eficiente. (MENEZES, 2001)

Menezes (2001) considera, com exceção do Governo Collor de Mello, que a descentralização ficou no mero plano do discurso e a administração do Governo de Itamar Franco teve, como marca, a ampliação da participação nos fóruns decisórios e nos mecanismos de poder. Uma das marcas do Governo Fernando Henrique foram as mudanças na legislação para racionalizar gastos, transferindo para os municípios e para as escolas a responsabilidade da execução de políticas, sem o compartilhamento nos mecanismos decisórios.

O Governo Lula deu continuidade nas políticas da educação do governo anterior, ampliou o Bolsa-Escola e criou o Bolsa-Família com a transferência direta de renda, do governo, para famílias de baixa renda, criando uma certa tensão no processo descentralizador ao estabelecer uma relação direta entre o governo central e as famílias.

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), implantado em 2007, também é uma política do Governo Lula, que utiliza os dados das avaliações com medidas para melhorar os índices de aprendizagem dos alunos nas escolas. Esta política também tenciona mudanças na descentralização, ao estabelecer uma relação direta entre governo central e escola, entretanto não resolve o conflito federativo com relação ao que se deve descentralizar ou não.

#### **1.4. Descentralização e a Relação Entre os Níveis de Governo - Aspectos Políticos e Administrativos**

A República Federativa do Brasil é formada pela União, Estados e Distrito Federal e Municípios que são autônomos e possuem competências garantidas pela Constituição Federal de 1988. A federação se expressa pela descentralização política, por meio de atribuições às unidades subnacionais de parcela de poder e competências do governo central, o que possibilita um contato maior da população com os governos locais.

O Estado tem como função primordial, por meio dos serviços públicos, satisfazer as necessidades da coletividade. É necessário saber a qual entidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) compete os diversos serviços públicos. A Constituição Federal de 1988 é que fundamenta a atuação dos entes federativos em relação a titularidade do serviço e classifica os serviços privativos e os serviços comuns. Os serviços privativos são atribuídos somente a uma das esferas da federação, e os serviços comuns podem ser prestados por mais de uma esfera federativa. Apesar da União ser a titular dos serviços públicos, em alguns casos específicos divide a tarefa de execução destes mesmos serviços por meio da descentralização.

Na atuação do Estado, nas questões político-administrativa, é necessário diferenciar os conceitos de Federalismo e Descentralização, que embora estejam

associados são coisas diferentes. O primeiro refere-se à forma de organização do Estado e o segundo à modalidade de atuação do Estado e implica em transferências de poder, de responsabilidades, de recursos financeiros para as esferas subnacionais.

A descentralização ocorre tanto em Estado Federativo quanto no Estado Unitário, e o que deve ser centralizado ou descentralizado depende de decisões políticas.

O conceito de autonomia também está ligado com a descentralização e com o próprio federalismo. A ideia de uma maior autonomia, por meio da descentralização, abrange o plano político, econômico, administrativo e social.

Se os estados e municípios usassem de suas autonomias para criarem leis e normas com a participação da população, elas se legitimariam na soberania da vontade popular, e o conceito de soberania seria ampliado. O que ocorre com os estados e municípios ainda não permite considerá-los como soberanos, e sim, autônomos.

A soberania dos estados e municípios está ligada com a idéia de delegação de poder, que lhes é dado a partir da vontade da maioria da população, ou seja pela democracia direta. No caso do Brasil, as unidades subnacionais estão longe de serem consideradas soberanas, por não estarem amparadas na vontade popular e por estarem subordinadas à Constituição Federal.

A autonomia dos estados e municípios não tem contribuído para uma relação mais equilibrada baseada na cooperação. Neste caso, para diminuir as desigualdades, o poder central (União) tem um papel fundamental no reforço de práticas governamentais que possibilitem uma melhor relação entre os níveis de governo.

A falta de articulação e o desequilíbrio entre os entes federativos no Brasil, levam o Governo Federal a emitir normas para tentar resolver estas questões, mas estas não tem garantido efetivamente que os objetivos sejam alcançados, embora a existência de uma norma do Governo Central tenha um forte apelo a ser seguida pela força de lei que possui.

Segundo Lobo (1990), a estrutura interna do Estado com seus arranjos político-institucionais, não contribuem para um desempenho eficaz das ações governamentais devido à centralização de poderes e recursos em mãos da União. A descentralização vem como alternativa para a solução deste impasse.

Segundo a autora, a profunda injustiça distributiva dos benefícios financeiros, com um quadro perverso de carências sociais básicas de grande parte da população brasileira, ignora a má estruturação do Estado como um todo.

E, ainda, a centralização em si não justifica o descumprimento das obrigações básicas do Estado e a descentralização, como instrumento de ação governamental, não resolve os problemas se não for acompanhada de reformas de cunho fiscal, administrativo, econômico e financeiro.

Lobo (1990) ressalta a tendência histórica à centralização e o desequilíbrio das relações intergovernamentais, onde prevalecem “situações de subordinação política, técnica e financeira dos Estados e Municípios frente ao Governo Federal”. E, ainda, que a descentralização financeira, com a simples redistribuição das receitas públicas, não resolve o problema, faz-se necessária a descentralização político-instrumental com redefinição de encargos governamentais para mudar a situação que acarreta:

... a indefinição de competência, a dispersão de esforços e recursos, a não possibilidade de responsabilização de entes públicos pela inexistência ou inadequação da prestação de serviços. (LOBO, 1990).

Em relação à estrutura do Estado, Lobo (1990) argumenta a necessidade de rever a descentralização entre níveis de governo (Estados e Municípios). E também a descentralização da administração direta para indireta por apresentar perda de controle.

As propostas de descentralização do Estado para o setor privado (incluindo organizações civis) ocorrem de forma permanente e parcialmente, por meio de cooperação com a sociedade civil trazendo a possibilidade, segundo a autora, de “um melhor equacionamento da prestação dos serviços”, que se baseia na lógica de maior eficiência do setor privado.

Lobo (1990) ressalta a importância de além da municipalização dos serviços, se pensar na estadualização, com a reinserção dos Estados no sistema, buscando um equilíbrio na Federação. Esta questão de:

...recuperação dos poderes efetivos dos governos estaduais e municipais refere-se à retomada “da responsabilidade pela definição, elaboração, implementação e controle de projetos e atividades, até então exclusivamente executados pelo governo federal, ou parcialmente pelos

governos subnacionais, sob o rígido direcionamento dos níveis hierárquicos superiores. (LOBO, 1990)

Nos níveis regionais e municipais, as políticas de descentralização dependem de estratégias de incentivo administrativo, financeiro e político. Os fatores administrativos estão relacionados com a tradição administrativa dos órgãos públicos. Os fatores financeiros com a capacidade econômica do Estado ou do Município e também do grau de dependência das transferências fiscais. E os fatores políticos dependem do grau de poder dos entes federativos.

Nos anos de 1990, a política de descentralização estava no discurso da sociedade e do Estado, e ganhou força no Governo de Fernando Henrique Cardoso como forma de modernização do Estado. Neste governo, a Reforma do Estado enfatizava o poder local por estar mais próximo das necessidades da comunidade, embora os mecanismos de decisão continuassem concentrados no Governo Central. Na organização do Estado, com suas diversas áreas, que inclui a educação, os períodos oscilam entre uma maior ou menor descentralização.

As mudanças ocorridas a partir da Constituição Federal de 1988 e com a Reforma do Estado em 1995, que estão inseridas no sistema capitalista brasileiro, têm entre seus objetivos a descentralização do Estado e mais especificamente da educação. As semelhanças ocorrem com a ideia comum, de racionalidade, de otimização de recursos e também de participação e autonomia. A Constituição Federal de 1988 traz também questões importantes em relação à redistribuição das verbas públicas e os novos arranjos nas competências dos governos.

As políticas implantadas pelo governo brasileiro, apesar das influências externas, têm suas próprias peculiaridades e a crise no setor educacional nos argumentos do Banco Mundial parte de:

(...) um diagnóstico em que se constata que os governos gerenciam mal os recursos públicos e demonstram incapacidade de arcar com os custos de um sistema público em expansão. (FRANÇA, 2005, p. 10).

A crise no setor educacional é histórica e não dá para desconsiderar a questão da administração. A situação é particularmente grave, pois em paralelo à falta de recursos, tem-se a omissão dos governos quanto as suas responsabilidades com a educação.



As questões sobre o papel do Estado e o debate sobre quais são suas atribuições na sociedade capitalista e globalizada recaem na gestão pública. A justificativa de que os governos gerenciam mal os recursos, respalda a ideia de substituição do modelo burocrático para o modelo gerencial com o intuito de reduzir custos e solucionar problemas como o da educação brasileira. Embora o acompanhamento do processo de gestão dos sistemas, que inclui a descentralização, é fundamental para a análise do que está acontecendo na educação.

Peixoto (2003) argumenta que o ensino em outros países, como a França e a Itália, é centralizado e de boa qualidade, ao mesmo tempo nos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha é descentralizado e também é de qualidade.

Ela ressalta que as diferentes organizações de ensino têm um elemento comum que garante a qualidade: “Uma real e eficaz participação da população nas decisões educacionais e um processo contínuo de fiscalização e controle sobre o serviço público prestado”. (PEIXOTO, 2003, p.105).

Para essa autora, o grande desafio em relação à descentralização é construir um sistema educacional no qual os três níveis governamentais atuem de forma integrada.

Schmidt (2000) ao apresentar o objetivo da descentralização entende que, dependendo das forças políticas e sociais, esse assume definições diferenciadas:

Assim, para as forças liberais conservadoras, a descentralização visa mais uma racionalização administrativa permitindo a privatização de serviços até então assumidos pelo Estado e, para as forças democráticas e populares, a descentralização significa o acesso da população ao controle da qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado. (SCHMIDT, 2000, p. 2).

Nesta correlação de forças, a perspectiva das forças democráticas e populares é pela democratização da sociedade, e a perspectiva liberal está relacionada com a redefinição do papel do Estado no Brasil e nos países latino-americanos. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), ao redefinir as políticas de educação nos anos 1990 destacava dentre suas orientações:

(...) A mudança no modelo tradicional de gestão educativa, a criação de estratégias de compartilhamento das responsabilidades da educação e a formulação de novos padrões de financiamento. (FRANÇA, 2005, p. 9).

Algumas mudanças sugeridas passaram a fazer parte dos planos de governo para a educação na década de 1990, como a descentralização administrativa, financeira e política.

As abordagens sobre a descentralização têm como ideia central a transferência de poder decisório e de recursos financeiros. O aumento de competências e de responsabilidade decorrentes disto está também ligado com uma maior participação e controle social nos níveis subnacionais, mas não exclui a possibilidade das arraigadas práticas clientelista que fazem parte das esferas da política brasileira.

A descentralização administrativa é a mais comum nas federações. A descentralização política se refere ao grau de autonomia entre os entes. É importante destacar que a Constituição Federal de 1988 ampliou as responsabilidades e competências das esferas subnacionais na área da educação, além de delimitar a atuação de cada esfera.

Na organização político-administrativa do Estado segundo Farenzena (2006), o regime de colaboração intergovernamental é uma das diretrizes dos sistemas de ensino. Na distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo a referência, segundo esta autora, é a descentralização das políticas sociais e a reconstrução das bases federativas das últimas décadas.

No caso da descentralização do financiamento e da gestão importa saber:

...as relações intergovernamentais, particularmente no que toca à distribuição de funções administrativas e recursos fiscais entre as esferas de governo, de forma geral, e quanto à atuação no setor social das políticas públicas. (FARENZENA, 2006, p. 49).

Nas relações intergovernamentais, a descentralização da gestão das políticas sociais e do financiamento (com a distribuição de responsabilidades entre as instâncias de governo na educação), permite observar o papel de cada ente federativo e o nível de colaboração entre eles.

Farenzena (2006) ressalta as mudanças desencadeadas no país no final dos anos de 1970 e nos anos de 1980, em que federalismo e descentralização voltam a fazer parte da agenda política. Neste período, com a eleição dos governadores de oposição (1982), há uma ampliação do poder político e da participação dos governos subnacionais nas receitas tributárias.

Segundo a autora, os municípios ampliaram em 1980 suas receitas tributárias de 9% para 15% em 1994 e os Estados no mesmo período de 22% para 27%, enquanto que a União diminuiu sua participação relativa de 69% em 1980 para 58% em 1994. Este aumento de receitas dos governos subnacionais veio junto com aumento de encargos. E segundo a autora, a União minimizou as suas perdas impostas pela Constituição Federal com a criação de novos tributos e com a elevação das alíquotas já existentes.

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o aumento das dívidas dos governos estaduais e municipais, ocorre uma diminuição do poder político dos entes subnacionais. "Enfim, o considerável déficit dos estados e municípios acabou por reduzir sua margem de poder decisório" (Farenzena, 2006).

Esta autora ressalta que, apesar da Constituição Federal de 1988 prever a contribuição das três esferas do governo, no campo da gestão a União continuou com a coordenação e fixação de normas, e a descentralização fiscal aconteceu com um aumento de encargos para os estados e municípios.

Na educação, a responsabilidade pela oferta de educação básica sempre ficou a encargo dos Estados e Municípios e a União com a responsabilidade suplementar. Nos instrumentos legais que definem as responsabilidades dos entes federativos com a educação no país: Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96), Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei nº 10.172/01, que aprovou o Plano Nacional da Educação, estava previsto o regime de colaboração entre os entes federativos. Na prática, as medidas efetuadas, não conseguiram ainda superar as profundas diversidades locais e regionais do Brasil.

Em 2007, em relação às políticas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Metas: Todos pela Educação (Decreto 6.094/07) do Ministério da Educação (MEC) implementou medidas que seguem o princípio da descentralização e colaboração nas esferas intergovernamentais.

Nestas políticas de descentralização do MEC, estava previsto apoio suplementar da União às redes públicas da educação básica, usando como referencial os municípios com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) mais baixos. O MEC oferece assistência técnica para elaboração de um diagnóstico e de um Plano de Ações Articuladas (PAR). Esta assistência se dá em conjunto com os dirigentes locais, primeiramente nas questões de gestão

educacional, e em um segundo momento, serve de base para as Transferências Voluntárias.

...a assistência da União tida como 'voluntária' (em oposição aos programas educacionais universais e às transferências previstas em lei) será direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos e que se comprometem com as metas do Compromisso e/ou do PAR. O MEC põe em marcha uma reorganização da distribuição de seus recursos voluntários, com outros/novos critérios e métodos. (LUCE E FARENZENA, 2010).

Segundo as referidas autoras, esta proposta de descentralização do governo central diretamente para o município tem um novo marcador nas relações intergovernamentais, que são os resultados das avaliações. O Estado, por meio da avaliação da aprendizagem dos alunos, controla as políticas da educação e, ao mesmo tempo, com os processos descentralizadores de gestão do ensino, repassa a responsabilidade do sucesso ou fracasso destes resultados para a escola.

Nas políticas do MEC em 2007, citadas acima, o apoio suplementar da União, que é uma forma para corrigir as diferenças nos resultados da avaliação de aprendizagem dos alunos no Brasil, é uma medida paliativa. É importante adotar políticas de melhoria da educação como um todo e não apenas medidas compensatórias, embora medidas de equalização que considerem as condições de infra-estrutura das escolas possam contribuir para diminuir as desigualdades regionais da educação no Brasil.

Esta ideia de repasse de recursos direto ao município fazia parte da reforma do Governo Federal em 1995 com suas políticas de descentralização administrativa e fiscal e com as alterações das competências entre os entes federativos. Entre as inovações ocorridas, estavam as transferências de verbas do Governo Federal diretamente para os Governos Municipais, com uma diminuição da participação dos Governos Estaduais, em alguns casos.

A tendência descentralizadora nas relações federativas não aconteceu da mesma forma, no que se refere à participação dos entes subnacionais na formulação de políticas públicas. Embora as mudanças ocorridas na gestão, apesar de ainda necessitarem de ajustes, indicam uma tendência do fortalecimento do município.

O Decreto Federal nº 6.181 de 03 de agosto de 2007, que instituiu o Comitê de Articulação Federativa, apesar de constar como objetivo no seu artigo 1º o

aprimoramento das relações federativas, o enfoque maior é no município, com a finalidade de:

(...) promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo (BRASIL, 2007).

No Brasil o fortalecimento da gestão municipal caminha junto com a ampliação das relações diretas entre Governo Federal e os municípios, porém esta mesma prática não tem sido observada de modo tão frequente quando se tratam das relações com os Estados da Federação.

A descentralização por meio da municipalização foi incentivada principalmente na Lei Nº 5.692/71. A Constituição Federal de 1988 (artigo 211) trouxe a possibilidade de criação de um sistema de ensino próprio para o município e estimulou também a municipalização ao definir as competências exclusivas de cada ente federativo.

No início do mandato de Fernando Henrique Cardoso, com a Reforma do Estado e com a implementação do FUNDEF, ocorreu a defesa da descentralização/municipalização do ensino fundamental com enfoque no município, embora o poder de decisão continuasse centralizado.

Nas políticas do Governo Federal para os estados e municípios, o Plano de Desenvolvimento da Educação PDE – Escola, lançado em 2007, é uma delas. O recebimento dos recursos está relacionado com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da escola. A ideia é que escolas com um índice baixo recebam mais recursos e formação na escola e melhorem, assim, o desempenho dos alunos. Os recursos chegam por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A formação dos diretores e técnicos das Secretarias de Educação faz parte das estratégias do PDE-Escola. Na agenda 2010 preparada pelo Ministério da Educação com o título de PDE e distribuída para os diretores, consta que, após o diagnóstico dos desafios enfrentados pela escola, deverá ser definido o Plano de Ações Articuladas (PAR) do município ou do estado. (MEC. 2010). Com o PAR, o Governo tem a possibilidade de exercer sua função supletiva de assistência financeira e técnica prevista na Constituição.

### **1.5. Descentralização na Estrutura do Estado: Município - Escola**

A Constituição Federal de 1988 teve como inovação o reconhecimento do Município como ente federativo. E junto com esta transferência de poder, ocorreu a transferência de encargos administrativos. Embora tenha também acontecido um aumento na arrecadação dos impostos municipais, esta não foi tão significativa a ponto de resolver os graves problemas do ensino fundamental no Brasil.

A determinação da CF (artigo 211) é para que as decisões entre os sistemas de ensino sejam compartilhadas no sentido de se buscar soluções em conjunto. Apesar desta determinação constitucional de Estados e Municípios responderem pelo ensino fundamental conjuntamente, isto não tem acontecido, pois na prática a responsabilidade recai sobre as escolas que pertencem a cada ente federativo.

Apesar das mudanças e da autonomia que a CF trouxe no campo financeiro, grande parte dos municípios brasileiros depende de transferências fiscais do governo federal para a gestão de suas políticas sociais. A baixa capacidade econômica, aliada com a fraca tradição administrativa, são fatores que dificultam as administrações locais.

O repasse de recursos descentralizados do Governo Federal para os municípios nos anos de 1990, fez também com que surgisse a necessidade de conciliar novas tarefas administrativas e induziu a aplicar estas práticas nos entes federativos. Este fato exigiu a participação da comunidade por meio das Associações de Pais, Professores e Funcionários (APPFs), Conselhos de Escolas (CE) ou das Unidades Executoras (UEX), que é a nomenclatura usada pelo PDDE, o que contribuiu de certo modo para práticas democráticas e a forma desconcentrada de gerir a política.

A ideia de aplicação dos recursos de forma descentralizada, segundo França, está na pauta de todas as discussões desde a Constituição, LDB, FUNDEF e também no Plano Nacional de Educação (2001/2010). O reforço da ideia de descentralização com transferência de recursos financeiros diretamente para as escolas é visto como necessário a sua autonomia. Embora o modelo que esteja acontecendo se aproxima do conceito de desconcentração.

O Plano Nacional de Educação (PNE) na parte referente ao financiamento estabelece meta de descentralização:

14. Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasse de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos. (BRASIL, 2000).

E continua na parte referente a gestão ao estabelecer a meta de:

28. Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica. (BRASIL, 2000, p.182).

A autonomia estabelecida como meta do PNE no financiamento depende de critérios objetivos, e na gestão é restrita pelo fato do mecanismo que levaria a esta autonomia limitar os recursos a “pequenas despesas de manutenção”. Para que ocorram realmente mudanças significativas, a ampliação da autonomia financeira prevista deve ter alcance maior.

É preciso também considerar qual a fonte dos recursos na citação acima: “repasse de recursos diretamente às escolas”, no caso dos recursos diretos da União, temos o PDDE que se assemelha, mas na prática este tipo de descentralização, com baixos recursos, contribui muito pouco para mudanças significativas na educação. Com relação à ideia de um maior controle por parte dos beneficiários é bom lembrar que:

(...) a descentralização parece propiciar maior participação, mas não a garante necessariamente, assim com não garante que ela seja benéfica aos interesses dos grupos mais vulneráveis, que em geral são os mais desorganizados e desprotegidos. (JACOBI, 2000, p. 37).

Para que aconteça a participação da comunidade na escola, é necessário certo grau de conscientização, mas a escola pública convive com uma parcela significativa de famílias que estão à margem da sociedade, sem garantia de seus direitos mínimos.

No início do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995), o programa Comunidade Solidária pretendia, neste sentido, encontrar “caminhos alternativos para a luta contra a pobreza” e considerava que os

...mecanismos centralizados usualmente resultaram em desperdícios de recursos. Trataram pessoas e comunidades como recipientes passivos de programas pensados e implementados de cima para baixo. (LOBO, 2002, p.1).

A ideia era da parceria entre público e privado, com o financiamento de ONGs para executar o programa que tinha como objetivo a capacitação profissional de jovens em: tecnologia da informação, alfabetização, produção artesanal, entre outros.

Esta descentralização tinha como justificativa o fato das organizações estarem mais próximas dos beneficiários. É importante ressaltar que os recursos desta ONG tinham como origem o setor público e como destinação o setor privado.

Esta política de terceirização de serviços públicos faz parte das propostas de Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso. E a possibilidade de se ter uma descentralização de forma radical, levada ao extremo, seria a privatização.

É preciso ressaltar a diferença entre repassar recursos do Governo Federal para o município e repassar recursos do Governo Federal para as ONGs. O terceiro setor, com suas Organizações Não-Governamentais (ONGs) e entidades sociais, trazem a ideia de sua criação pela iniciativa privada, como também os recursos serem oriundos desta mesma iniciativa privada.

A preocupação, quando os recursos para as ONGs são provenientes do poder público, é com relação aos objetivos das ONGs, uma vez que os padrões de qualidade da educação não são satisfatórios e os recursos financeiros ainda são escassos para que se possam dividi-los, mudando assim o foco da educação formal.

As novas funções, que vieram com a autonomia federativa, aumentaram a responsabilidade do município exigindo novos arranjos institucionais. Embora a ênfase no município possibilite uma política de aproximação com o cidadão, o Governo Federal também reforça esta aproximação. No Programa Federal Bolsa Família, por exemplo, a relação do Estado é direta com as famílias. O pagamento do auxílio para as famílias de baixa renda acontece diretamente em conta corrente, onde a família pode sacar o benefício por meio do cartão social ou bancário.

A ampliação do papel dos governos municipais na gestão dos programas assistenciais do Governo Federal, mais especificamente nas áreas sociais (educação e saúde), marca um novo padrão de relacionamento. Embora possa se considerar estas mudanças como avanço, o município não participa da formulação das políticas e continua ainda com o papel de mero executor, caracterizando uma ação de desconcentração. Apesar disto esta desconcentração administrativa do



Governo Federal para o município pode ser considerada política (ainda de forma restrita), pois possibilitou o início de uma participação nos processos decisórios locais. E no futuro, poderá contribuir como avanço democrático para uma efetiva participação do município não apenas na execução, mas na formulação de políticas.

As políticas de descentralização dentro da estrutura do Estado, no caso no Município de Curitiba, possibilitam observar que estas não são específicas da educação e aconteceram em outras Secretarias Municipais influenciadas pelas políticas nacionais (principalmente a partir das propostas de Reforma do Estado em 1995). Este movimento acontece de forma abrangente e contribui para que as diversas experiências ajudem no aprimoramento do processo.

O caminho da descentralização na educação, no caso específico do Município, começa na Prefeitura Municipal de Curitiba (Secretaria Municipal de Educação) e desta para as escolas com o Programa de Descentralização Financeira implantado em 1997. E se caracteriza como sendo um processo entre governo e sociedade civil a partir do momento que nas escolas, as Associações de Pais, Professores e Funcionários (APPFs) são as responsáveis legais pelos recursos públicos do programa.

Esta relação entre governo e sociedade civil acontece no campo administrativo com a transferência de responsabilidades e um incremento no controle social que possibilita, ainda que de forma limitada, uma maior transparência do setor público. A possibilidade desta relação entre governo e APPF ser ampliada para a comunidade, é um pré-requisito básico de fortalecimento das práticas democráticas. Por outro lado, o sucesso da administração local depende do grau de adesão dos envolvidos. Apesar da preocupação de alguns autores de que, ao passar a responsabilidade para as escolas, indivíduos e instituições privadas, pode configurar: “(...) um claro alinhamento da política de financiamento aos princípios privatizantes defendidos no âmbito das estratégias neoliberais.” (FRANÇA, 2005, p.10).

Esta questão necessita de uma análise e depende da forma que acontece, pois no âmbito da escola, a descentralização está relacionada, também, com a autonomia e democratização. A possibilidade de uma maior participação dos cidadãos com a descentralização configura um novo modelo de organização política, que faculta, ainda que de forma tímida, o início de uma democratização do orçamento e da gestão. Mas a preocupação de França (2005) com relação à

possibilidade de privatização, não pode ser desconsiderada. Para isso é de fundamental importância estudos de como estão acontecendo, nos municípios brasileiros, os processos de descentralização.

Ao pesquisar sobre a descentralização da gestão das escolas em alguns países, Casassus (2001, p.14) observou que a descentralização vai além da ideia de manutenção e tem sido colocada em prática com uma estratégia para melhorar a qualidade da educação. Embora:

...não existe uma base empírica suficiente para estabelecer de maneira específica uma relação entre a estratégia de descentralização da escola e melhoras na qualidade da educação, ou entre a melhora das escolas na qualidade da educação. (CASASSUS, 2001, p. 14)

Para o autor não é possível postular que existe uma relação direta, mas indireta entre descentralização e qualidade. A hipótese também de que mudanças no caráter organizacional das escolas produziram melhoria da qualidade, requer mais estudos para identificar quais seriam estas mudanças.

A descentralização das decisões nas escolas, através de mecanismos como os conselhos escolares e eleições para diretores, possibilitou a ampliação dos espaços democráticos, mas isto não garantiu a democratização. A elaboração das políticas educacionais do município não foi descentralizada para a escola.

Ao mesmo tempo em que a descentralização é vista como uma proposta democrática, com a redistribuição de poder, é preciso observar: como acontece essa descentralização, com que intenção e quais as mudanças ocorrem no decorrer do processo. É importante lembrar que:

A descentralização do ensino, enquanto instrumento administrativo, desarticulada de uma política educacional cujos objetivos são socialmente compartilhados, serve a outros propósitos, igualmente presentes numa sociedade capitalista historicamente determinada. (MAIA, 1995, p. 4)

Ou seja, como mecanismos que contribui para uma maior racionalização e otimização dos recursos, e não como mecanismos que possibilite uma mudança radical no modelo de sociedade desigual que é a sociedade brasileira.

Casassus (2001) em sua análise sobre a estratégia de descentralização da gestão das escolas mais especificamente na América Latina examina o nível macro que é onde se expressa a política educativa, suas orientações e objetivos e o nível

micro que representa a visão da localidade e da escola com suas micro políticas onde a ênfase está nos processos.

Para o autor, a descentralização baseia-se, por um lado na teoria gerencial e as novas práticas de gestão, e por outro na introdução das dinâmicas do mercado. O Estado passa a se concentrar na tarefa de definição de políticas e avaliação do ensino. Os programas do Governo Federal de avaliação dos alunos servem como exemplo.

Para Casassus (2001 p.19), na dinâmica descentralização/centralização, o nível central entrega competência e autoridade para as escolas tomarem decisões em troca de prestação de contas sobre os resultados educativos. Nestes termos, a entrega de competências e autoridade para as escolas como noção descentralizadora e a prestação de contas como noção centralizadora. Ele considera esta situação inédita e um processo generalizado tanto em países com tradição centralizada como de tradição descentralizada.

No caso das escolas do Município de Curitiba, a descentralização estudada, conforme aprofundada nesta dissertação é – na verdade – uma desconcentração. Este processo se deu legalmente com a participação de representantes da comunidade (por responsabilidade jurídica) e com o apoio administrativo dos professores e funcionários das escolas.

Na reflexão sobre o processo de descentralização/desconcentração é importante saber como as questões: administrativa, financeira e política repercutem na escola e nas relações desta com a comunidade. E também quais as mudanças significativas deste processo. Afinal, se por um lado a descentralização/desconcentração possibilitam uma democratização da gestão, por outro há uma transferência de responsabilidades e tarefas para a escola que exigem um redesenho estrutural.

A política de desconcentração financeira nas escolas de Curitiba tem como foco a eficiência do poder local na administração dos recursos. Algumas atividades são delegadas, outras determinadas, acreditando que esta forma de gestão (junto com a participação da comunidade) contribui para uma melhor racionalização dos recursos e para a diminuição da burocracia.

A gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade na escola e nos processos de decisão, é uma exigência da Constituição Federal de 1988. Porém, as novas exigências administrativas, financeiras e pedagógicas e a

busca de uma maior autonomia na escola, necessitam de condições adequadas. Romper com o modelo burocrático e vertical abre perspectivas para se pensar em uma “educação de qualidade”, mas a forma que isto acontece não a garante necessariamente.

Para entender melhor as mudanças, será analisado os 11 (onze anos) de trajetória do programa em Curitiba.

## **2. Programas de Descentralização de Recursos para Escolas: Um olhar sobre as experiências**

O estudo das experiências de implantação de programas de descentralização no Brasil, permite refletir como ocorreram as políticas públicas com relação a esta temática. É importante destacar que, na década de 1970, com o programa Pró-Município do Governo Federal, já ocorria a descentralização de recursos para o ensino fundamental por meio de “acordos intergovernamentais para o repasse de recursos financeiros e assistência técnica aos municípios” (MATHIAS, 2006).

Com a abertura política na década de 1980, surgem propostas de descentralização de recursos para as escolas como forma de ampliar a gestão democrática. A eleição de governadores de oposição, em 1982, contribuiu para algumas inovações neste campo. No Estado do Paraná, o governo instituiu, em 1984, o Suprimento de Recursos Descentralizados (SRD), que foi oficializado em 1992 pela Lei Estadual nº 10.050/92, como Fundo Rotativo. Neste programa, entre seus objetivos, constava a participação dos pais reforçando a ideia de ampliação das práticas democráticas.

Em 1995, o Governo Federal instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que surge no contexto das propostas de Reforma do Estado e influencia outros níveis de governo como é o caso do Programa de Descentralização Financeira nas escolas de Curitiba.

Em outros estados também ocorrem experiências semelhantes de programas de descentralização de recursos para as escolas, as quais serão, também, tratadas nesta pesquisa.

### **2.1 Programa de Descentralização Financeira do Estado do Paraná - Fundo Rotativo**

Em 1983 com a posse do primeiro governador eleito após o golpe de 1964, ocorreram algumas mudanças administrativas e financeiras nas escolas. A Secretaria de Estado da Educação (SEED) foi descentralizada por meio de Núcleos Regionais da Educação e foi criado o Suprimento de Recursos Descentralizados

(SRD) pela resolução 08/84 e aprovada pelo Conselho de Administração da FUNDEPAR (Fundação Educacional do Paraná) em 29 de maio de 1984.

Os objetivos do SRD eram:

- dotar as escolas estaduais de recursos financeiros que lhes proporcionassem as condições mínimas de manutenção e funcionamento;
- preservar o princípio de desconcentração das ações e procedimentos administrativos;
- eliminar os encargos financeiros de cobranças de taxas dos pais e/ou alunos;
- promover maior participação da comunidade escolar através das Associações de Pais e Mestres (APMs) que passam a ter poder de análise, fiscalização e apreciação dos gastos e prestação de contas. (VICENTE, 1992, p.9).

O SRD era um instrumento de repasse de recursos mensais para as escolas baseado no número de alunos matriculados. O objetivo deste repasse era propiciar uma maior agilidade nas necessidades de manutenção e funcionamento das escolas.<sup>2</sup>

Segundo Vicente (1992), no período de implantação do programa Suprimento de Recursos Descentralizados (SRD), o Sistema Estadual de Ensino no Paraná contava com um órgão de apoio logístico responsável pelo repasse de recursos: a FUNDEPAR (Fundação Educacional do Paraná) e que posteriormente passou a se chamar de Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná.

A Secretaria de Estado da Educação, via FUNDEPAR, iniciou um processo de desconcentração de ações concedendo uma autonomia relativa às escolas, com a possibilidade de ampliação dos espaços democráticos, e entendendo autonomia como a possibilidade das escolas terem a liberdade de construir suas próprias identidades.

Dependendo do grau de descentralização, a construção da autonomia se dá no campo político, econômico, administrativo, cultural ou pedagógico. E na mesma

<sup>2</sup> No caso da implementação do Programa de Descentralização Financeira nas Escolas de Curitiba, o SRD é usado como um dos referenciais pela Prefeitura Municipal de Curitiba. (CURITIBA, 1997/1998).

proporção que determinados municípios, e também os Estados, consigam suas autonomias, pode-se ampliar o conceito para outros entes da federação, entendendo que a autonomia é relativa frente às necessidades dos outros entes federados.

Os recursos do Programa do Governo Estadual (SRD), provinham do Salário-Educação Quota Estadual e do Tesouro do Estado, repassados trimestralmente apenas para despesas de custeio, com base no número de alunos, turmas e turnos.

Em 1990, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, pela Resolução nº 3.978 de 17/04/90, impugnou o Suprimento de Recursos Descentralizados (SRD), pelo fato das escolas não serem juridicamente constituídas para receber e administrar recursos públicos, por tratarem-se apenas de unidades administrativas.

Esta decisão do Tribunal de Contas era apoiada na Lei Federal nº 4.320/64 (que institui normas para o direito financeiro), e que prevê repasse de recursos públicos apenas à unidade orçamentária (unidades dotadas de orçamento próprio), pessoas físicas (adiantamento a servidor) e acordos ou convênios (pessoa jurídica de direito privado).

O Estado escolheu, assim, como nova forma de repasse a opção de concessão de adiantamento em nome de um servidor estável e lotado na escola. Os recursos deixaram, então, de ser repassados em nome da escola e passaram a ser em nome de um servidor, que no caso era o diretor da escola.

As fontes dos recursos continuaram a ser constituído pelo Salário-Educação Quota Estadual e pelo Tesouro do Estado, com repasses trimestrais de acordo com o número de alunos. Este Sistema de Recursos Descentralizados (SIRD), como foi chamado tinha uma operacionalização limitada com prazo de 90 dias para realizar as despesas e 30 dias para prestação de contas. Segundo Vicente (1992), como a transferência destes recursos tinha uma programação trimestral, que nem sempre era cumprida, isto dificultou a política de descentralização. A opção pelo SIRD se deu pela falta de outro mecanismo legal para o repasse de recursos às escolas.

O SIRD tinha limitações de operacionalização, embora esta forma de repasse de adiantamento ao servidor esteja prevista na Lei Federal nº 4.320/64. A FUNDEPAR, então, baseada na mesma lei propôs, em 1991, a criação de uma entidade jurídica de direito privado formada por uma Associação de Diretores de Escolas Estaduais (ADDEs). Com os mesmos critérios anteriores, esta associação

tinha, como diferencial, o acréscimo de 20% no total do repasse de recursos como forma de incentivo às escolas filiadas. A vantagem da ADDEs, segundo Vicente (1992), estava no fato de ser um colegiado de dirigentes escolares com a possibilidade de serem tomadas decisões em conjunto. A possibilidade de também se conseguir materiais a custos mais baixos, por serem comprados em conjunto, era vista como uma forma de otimizar os recursos financeiros e procedimentos administrativos. O número mínimo para formação da associação era de seis escolas.

Segundo Vicente (1992), verificou-se na análise da ADDEs “uma desconcentração de ações e recursos” e uma “visão política capaz de garantir o princípio de equalização”. Pensando em relação à administração, as escolas tiveram a possibilidade de resolução dos problemas em conjunto, mas isto não garantiu a criação de associações em todo o estado.

Por falta de interesse da maioria dos diretores em formarem associações (ADDEs) a FUNDEPAR desenvolveu estudos para a criação de um novo programa de descentralização financeira: o Fundo Rotativo. Este programa foi diferenciado dos programas anteriores, pois foi legalmente instituído pela Lei Estadual nº 10.050 de 16 de julho de 1992 e regulamentado pelo Decreto nº 2.043 de 12 de janeiro de 1993.

O Fundo Rotativo foi criado para agilizar o repasse dos recursos. As Associações de Diretores que permaneceram passaram a receber os recursos com a denominação de “Escolas Associadas”, tendo um diretor como representante dos demais. Em 2004, segundo a Diretoria de Edificações Escolares (DED), haviam três Escolas Associadas nos municípios de: Irati, Palmeiras e Goioerê (PARANÁ, 2010).

No caso das escolas que não faziam parte das Associações de Diretores, que era a grande maioria, o gestor do Fundo Rotativo era o próprio diretor da escola, que recebia os recursos em uma conta bancária própria com a possibilidade de aplicar os recursos em despesas correntes e de capital (esta com autorização governamental).

As despesas para serem efetivadas necessitavam de um Plano de Aplicação, aprovado pelo Conselho Escolar ou Associação de Pais e Mestres, porém, o gestor dos recursos era o diretor da escola. O Fundo Rotativo teve este diferencial de ser administrado pelos diretores.

Amboni (2007), que escreveu sobre o fundo rotativo e desenvolveu projetos junto com a Secretaria de Educação do Estado (SEED), relata que, em 1990, a



FUNDEPAR baixou a Resolução nº 4, de 18 de julho de 1990, em que a escola deveria encaminhar a prestação de contas do Programa de Descentralização ao Tribunal de Contas. No âmbito escolar, ainda, a comunidade não estava presente como fiscalizadora dos atos da administração escolar.

Segundo Vicente (1992), o Departamento de Pesquisa e Planejamento da FUNDEPAR calculou para o período de 1990/1992 o custo aluno/ano (em dólares norte-americanos) necessário para manutenção da escola em US\$ 10.52 mensais, que deveriam ser distribuídos da seguinte forma:

- material de limpeza – US\$ 1.69
- material de enfermagem – US\$ 0.42
- material de cantina – US\$ 1.50
- uso geral – US\$ 3.60
- serviços de terceiros – US\$ 1.37
- material esportivo – US\$ 0.94
- outras despesas – US\$ 1.00

O valor repassado por aluno/ano em 1990 foi de US\$ 1.00 e com um aumento para US\$ 2.71 em 1991/1992.

É importante ressaltar que estes valores estavam muito abaixo do cálculo da FUNDEPAR, ainda que em 1993, com a implantação do Fundo Rotativo, tenha ocorrido um aumento dos recursos para US\$ 5.07 no per capita aluno/ano.

Vicente (1992), na conclusão de sua pesquisa sobre os diversos programas de descentralização de recursos para as escolas estaduais no Paraná, analisou que estes programas estão inseridos num movimento mais amplo de institucionalização democrática do país e em um aumento dos canais de participação da sociedade civil.

No caso das ADEEs, a possibilidade de obter rendimentos financeiros com a aplicação dos recursos, fez os diretores adotarem um critério de distribuição não linear. As escolas com melhor situação financeira, ou seja, mais bem equipadas materialmente e com melhores recursos humanos, que em geral atendem à população de melhor nível de renda, “abriram mão da suas cotas devidas para contemplar aquelas escolas mais carentes” (VICENTE, 1992, p.26).

Esta integração fez com que as necessidades individuais de cada escola passassem a fazer parte do coletivo (por decisão das escolas e não do programa).

Nesta situação a distribuição de uma parte dos recursos (rendimentos) segundo os critérios de estrutura física e situação sócio econômica possibilita ainda que de forma limitada a aplicação do “princípio da equalização”.

Segundo Vicente (1992), no ano da implantação do Fundo Rotativo (1992), devido a burocracia e escassez de recursos dos programas anteriores, alguns diretores não deram a devida atenção. Além do incremento de recursos, o Fundo Rotativo passou a ser gerenciado também pela comunidade escolar, por meio dos Conselhos Escolares e das Associações de Pais e Mestres, com a necessidade de aprovação do plano de aplicação de recursos e acompanhamento da prestação de contas.

Entre as mudanças ocorridas, a maioria dos diretores considerou o Fundo Rotativo mais flexível na realização das despesas, pela possibilidade de aplicação no mercado financeiro e pela possibilidade de aquisição de material permanente. As despesas com aquisição de material permanente/equipamentos e melhorias somente podiam ser realizadas após a aprovação da solicitação pelo estabelecimento de ensino e liberação do recurso, via cota suplementar, pela FUNDEPAR.

A lei que instituiu o Fundo Rotativo (Lei nº 10.050/92) permaneceu vigente por 11 anos, quando foi reestruturada pela Lei nº 14.267, de 22 de dezembro de 2003, e regulamentada pelo Decreto nº 3.392, de 21 de julho de 2004. Embora a nova lei tenha mantido boa parte do seu teor, ampliou a descentralização e a fiscalização para outros setores, como os Núcleos Regionais de Educação.

A prestação de contas do Fundo Rotativo, além do controle da comunidade escolar, era enviada ao Núcleo Regional de Educação, que por sua vez a remetia para a FUNDEPAR, e esta para o Tribunal de Contas.

É importante destacar que na implantação do Programa Estadual (SRD), o Tribunal de Contas estava presente ao impugnar o programa, pelo fato das escolas não serem juridicamente constituídas para receber e administrar recursos públicos. As alternativas seguintes estavam de acordo com a Lei nº 4.320/64, que previa repasse para pessoa física (adiantamento a servidor), mas tinha limites nas questões de prazo e quantidade de recursos.

As Associações de Pais e Professores e as Associações de Diretores se enquadram nos acordos e convênios, também previstos em lei, como pessoas jurídicas de direito privado, porém, as Associações de Diretores não tiveram uma

adesão significativa. Em todos os casos, o Tribunal de Contas exerceu seu poder de fiscalizar os recursos públicos repassados para as escolas.

Apesar da criação de mecanismos para melhorar a administração dos recursos do Fundo Rotativo, Amboni (2007) faz uma crítica à falta de autonomia do diretor, devido ao fato da verba descentralizada se resumir ao caráter exclusivo de manutenção e conservação do prédio público. Para ele, o poder administrativo do diretor fica restrito a mero repositores de materiais de consumo e de reparador do prédio público.

O repasse dos recursos, segundo Amboni (2007) acontece em 10 parcelas de fevereiro a novembro. Além desta cota normal está prevista cota suplementar (que depende de aprovação dos órgãos competentes) para realização de reforma, ampliação e melhorias dos estabelecimentos de ensino.

Desde a implantação do Programa, em 1992, somente a partir de 2002 foram adotados novos critérios de distribuição de recursos, e segundo Amboni (2007), em sua consulta no site do Governo do Paraná (FUNDEPAR) em setembro de 2006, estes critérios eram os abaixo relacionados; e permaneceram inalterados até março de 2010:

- Valor linear de R\$ 200,00 por estabelecimento de ensino;
- As escolas acima de 1.000 alunos, deixam de receber o valor linear, exceto as escolas que ofertam apenas ensino fundamental;
- As escolas que ofertam ensino fundamental e médio, recebem o valor linear, mais o per capita sobre o número de alunos do ensino fundamental, e 2 vezes o valor per capita sobre o número de alunos do ensino médio;
- As escolas que funcionam em 4 turnos, recebem o valor linear, mais 20% sobre o valor per capita;
- As escolas associadas recebem o valor linear, mais 20% do valor per capita;
- Os CEEBJA (Centro Estadual de Educação Básica para Jovens e Adultos e NAES (Núcleo Avançado de Estudos Supletivos), recebem o valor linear, mais o valor per capita equivalente a 50% sobre o número de alunos matriculados (valor máximo liberado sobre 3.500 alunos);
- Os critérios de repasse se diferenciam de acordo com a modalidade de ensino (Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Profissional, Colégios Agrícolas, Escolas Associadas) e o valor per capita mensal por aluno, segundo a Coordenadoria de Apoio Financeiro à Rede Escolar (CAF) da

Secretaria de Estado de Educação (SEED), em 2008, foi de R\$ 1,43. (SEED, 2008);

Amboni (2007) questiona, nos critérios de repasse de recursos, o fato de não ser considerado o tamanho do prédio e sua área.

É importante ressaltar que as despesas somente poderão ser efetuadas pela direção da escola após aprovação do Plano de Aplicação pela Associação de Pais Mestres e Funcionários e/ou Conselho Escolar.

Amboni (2007) também questiona o papel dos Conselhos Escolares como órgãos representativos da comunidade, pois a grande maioria, segundo ele, é utilizado pelos gestores para receber os recursos, mas a gestão continua tendo um caráter pessoal. O Diretor do estabelecimento de ensino é o gestor da conta bancária do Fundo Rotativo e da utilização destes recursos. Neste ponto, a questão fundamental refere-se a democratização das relações nos espaços escolares.

A Secretaria de Estado da Educação, através do Programa Fundo Rotativo criou também em 2003, o Programa Escola Cidadã (PEC). O programa previa repasse de recursos financeiros diferenciados para Estabelecimentos de Ensino pertencentes aos municípios identificados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de até 0,70. Os recursos eram destinados à aquisição de material escolar, didático e esportivo.

O Programa previa, também, a diversificação da merenda escolar para as escolas estaduais, incluindo alimentos in natura, preferencialmente cultivados por métodos orgânicos. O projeto piloto iniciou com 15 municípios e 43 escolas e em 2005 todos os estabelecimentos atendidos pelo Programa Estadual de Alimentação Escolar foram incluídos. (BRUSTOLIN, 2009).

A fonte de recursos financeiros do Programa Escola Cidadã é do Tesouro Estadual, e segundo Brustolin (2009), o Programa Escola Cidadã, em 2009, atendeu os 399 Municípios do Paraná, 2.068 escolas estaduais, 1.331.991 alunos, com R\$ 1.212.252,36 para a complementação da merenda escolar. O repasse anual se deu em 5 parcelas de R\$ 180,00 (linear) e R\$ 0,63 per capita/aluno, com liberação do recurso sobre a matrícula máxima de 2.000 alunos.

A prestação de contas do Fundo rotativo pode ser de duas formas: “on-line” e “documental”, em julho e janeiro. É possível ter acesso aos valores do Fundo

Rotativo no site das escolas, além da própria Secretaria fornecer orientações e datas sobre prazos do Fundo Rotativo no seu portal.

O Fundo Rotativo, segundo Amboni (2007), é importante porque contribuiu para a democratização nas relações internas da escola e embora os recursos sejam insuficientes, a escola pode discutir onde e como aplicá-los.

## **2.2 O PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola**

O PDDE é um Programa Federal implantado pelo Ministério da Educação (MEC) e executado pelo FNDE, e sua concepção baseou-se no repasse de recursos federais destinados ao ensino fundamental. É importante ressaltar que, segundo o conceito adotado neste trabalho, trata-se de um programa de desconcentração financeira pelo fato do funcionamento do programa ser determinado pelo Governo Federal. O papel da escola é de administrar os recursos repassados o que faz com que sua autonomia seja relativa.

O PDDE foi implantado em 1995 com a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), sendo alterado no ano de 1998 pela Medida Provisória n.º 1.784/98 para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). E

(...) tem como objetivo repassar, diretamente às escolas públicas do ensino fundamental e organizações não governamentais sem fins lucrativos que atuem com educação especial, dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades, com recursos do Salário-Educação, distribuído pelo FNDE segundo o número de alunos matriculados. (PERONI e ADRIÃO, 2007, p. 29).

O manual de orientação do PDDE prevê que, além dos recursos governamentais, a Unidade Executora deve administrar recursos da comunidade, de entidades privadas e de campanhas escolares. Ou seja, as Unidades executoras das escolas transformam-se em Organizações Sociais, com a possibilidade de arrecadar dinheiro para escola pública.

Sobre o PDDE já é possível mostrar alguns estudos importantes. Peroni (2006) entende que há uma tensão entre centralização e descentralização devido as mudanças de natureza jurídica dos conselhos escolares para Unidade Executoras. A

autora propõe que as interpretações destas mudanças considerem o debate sobre a “terceira via”.

Para entender melhor, segundo o sociólogo britânico Giddens (2005), a “terceira via” é o caminho para a social-democracia, e para o autor a social-democracia refere-se a partidos e outros grupos da esquerda reformista. Este termo, para o autor, é distinto do neoliberalismo, apesar de que o conceito de “terceira via” está no discurso neoliberal, como é o caso da reforma de Estado do Governo Fernando Henrique. Giddens (2005) define Terceira Via como:

(...) uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia de velho estilo quanto ao neoliberalismo. (GIDDENS, 2005, p.36)

A terceira via no novo estado democrático inclui a descentralização e a eficiência administrativa em parceria com a sociedade civil. Além do envolvimento do terceiro setor, as associações voluntárias. A ideia é de uma associação entre o público e o privado.

Apesar de o autor acreditar na terceira via como um modo de superar o neoliberalismo, a ideia de uma diminuição do papel do Estado permanece.

Peroni (2006), no seu estudo sobre o PDDE, ressalta o surgimento das Organizações Sociais na escola (no caso as Unidades Executoras com a função também de captação de recursos), além dos impactos de um novo modelo de gestão e a possibilidade de ampliação dos espaços democráticos.

As unidades executoras (UEx) são responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros destinados às escolas públicas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola, tendo na sua constituição um número ilimitado de sócios.

Segundo Peroni (2006), em 1997 as Unidades Executoras das escolas se transformaram em Organizações Sociais pela Medida Provisória nº 1.500/97. As políticas sociais deixam de ser exclusividade do Estado. Neste caso, Peroni (2006) usa o conceito do Ministro Bresser Pereira, de publicização, que é a transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos. A autora entende que: “isso nos permite concluir que o Estado está querendo passar para a sociedade suas tarefas”. (PERONI, 2006, p. 292).

Nesta situação, é importante ressaltar que, considerando a situação da maioria da população brasileira, é preocupante repartir a responsabilidade com uma sociedade carente de recursos. A gestão de uma escola com recursos suficientes para prover uma educação de qualidade e a ampliação da democracia é uma coisa, outra é o fato de:

(...) escolas públicas, de propriedade estatal estarem se transformando em Organizações Sociais, e tendo como objetivos arrecadar dinheiro para financiar a escola pública, como o que tem sido instigado pelo Programa Federal Dinheiro Direto na Escola. (PERONI 2006, p. 293).

O PDDE faz parte de uma política do Governo Federal de um período que anuncia mudanças na estrutura do Estado (sistemas educacionais) e altera o financiamento e a gestão da educação (escolas públicas), com uma lógica de participação da sociedade civil e da sua responsabilização para com a educação. As concepções deste programa baseiam nas idéias de desconcentração das políticas públicas como forma de melhorar a gestão.

Apesar da proposta de democratização da gestão escolar encontrar um caminho, ainda que seja na desconcentração de recursos, Peroni (2007) ressalta que nos anos 1990 ocorreu um esvaziamento do sentido político de gestão escolar, e que a criação das unidades executoras de direito privado não vem acompanhada de estímulo à produção de mecanismos coletivos de gestão. O foco passa a ser muito mais a colaboração financeira do que políticas democráticas. Para isso a participação ocorre na manutenção da escola pública.

Em termos operacionais, segundo dados da Diretoria Financeira do Programa, a verba do PDDE é administrada pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), que é uma autarquia federal que tem como maior fonte de recursos o Salário-Educação.

Os recursos financeiros destinados às escolas públicas de ensino fundamental, segundo a legislação do programa, são para pequenas despesas para o funcionamento da escola e podem ser gastos com: a manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de material pedagógico e de consumo, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, avaliação de aprendizagem, implementação de projeto pedagógico, dentre outros.

A resolução nº 12/95 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação definiu os valores do PDDE para as escolas e o critério é de acordo com o número de alunos. E a resolução nº 3/97 dividiu as despesas em: despesas de custeio e despesas de capital com a possibilidade de utilização dos recursos com material permanente.

Para recebimento dos recursos do PDDE foi exigido, a partir de 1997, que as escolas criassem, obrigatoriamente, uma Unidade Executora própria.

O manual de orientação para constituição de Unidade Executora (UEX), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) define UEX como uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas. (FNDE, 2009).

O documento do FNDE que orienta o PDDE de 2001, considera como desconcentração decisória e funcional o papel exercido pelas Unidades Executoras nas escolas, que tem como função principal a administração e prestação de contas da verba recebida.

É interessante ressaltar que o FNDE reconhece o PDDE como um programa de desconcentração decisória e funcional. Este termo leva à reflexão de que o conceito de desconcentração decisória, de uma forma mais radical, se aproxima do conceito de descentralização. E o termo desconcentração funcional remete à ideia de dividir funções.

Os valores são repassados uma vez por ano, considerando a região e o número de alunos com base no Censo Escolar do ano anterior. Segundo Peroni e Adrião (2007) a necessidade de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e a montagem de uma estrutura paralela ao estabelecimento para a captação de recursos sugerem o que o programa de reforma do Estado propõe em relação à criação de organizações sociais. A ideia é de transferir para a sociedade: organizações públicas não-estatais e privadas sem fins lucrativos a prestação de serviços como saúde, educação, produção científica e tecnológica, proteção ao meio ambiente e produção cultural.

Com as organizações sociais é possível pensar em reduzir a atuação da Administração Pública e também promover a participação e atuação da sociedade civil organizada.



Na análise da quantidade de recursos do PDDE, Peroni e Adrião (2007) questionam o baixo valor transferido anualmente para as escolas. Se considerarmos por objetivos, o de melhoria da infraestrutura física está mais perto de ser atingido, mas se for considerado o objetivo de elevação dos índices de desempenho da educação básica, isto requer outros fatores além de mais recursos. O repasse combina dois tipos de critérios: o princípio universalista, que é o número de alunos das escolas e o compensatório, que utiliza critérios de diferenciação frente às desigualdades regionais. Os recursos do PDDE não são suficientes pela periodicidade e quantidade frente aos desafios que a escola brasileira ainda enfrenta.

O PDDE é um programa com autonomia relativa das escolas, pois as decisões sobre o funcionamento do programa partem do Governo Federal. A transferência de recursos não significa necessariamente aumento de poder, a escola depende de recursos e se adapta às regras do Programa. Portanto o PDDE é um programa de desconcentração

A descentralização depende de decisões políticas que acontecem com transferência real de poder e com ampliação dos recursos com a possibilidade, por exemplo, de a escola mudar de unidade administrativa para unidade orçamentária.

França (2005) analisa o PDDE como parte das políticas educacionais orientadas pela Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) que realçavam a necessidade de mudanças dos sistemas educativos e que, de certa forma, fizeram parte das propostas para educação do Governo Brasileiro. A CEPAL, nas suas orientações, trabalha por eixos, e:

No eixo da gestão foram destacadas as seguintes dimensões: descentralização financeira, administrativa e pedagógica; fortalecimento das capacidades de gestão; autonomia escolar e participação local; melhoria dos sistemas de informação e gestão; avaliação dos resultados; prestação de contas à sociedade; participação dos pais, dos governos e das comunidades locais. No eixo do financiamento são ressaltados os aspectos relativos ao financiamento compartilhado, à mobilização de recursos do setor privado, à redistribuição de impostos para a educação e à racionalidade de recursos. (FRANÇA, 2005, p. 10).

A gestão educacional descentralizada em termos financeiros para a CEPAL é vista como uma forma de redistribuir os recursos públicos e modernizar a gestão, a partir de novas relações entre sociedade e Estado.

França (2005) ressalta que as características dessas reformas educacionais contribuem para a consolidação da divisão de responsabilidade nas esferas de

governo, incentivando as parcerias com instituições não-governamentais, empresas privadas e comunidade.

A descentralização proposta nos moldes da CEPAL não é uma solução rápida para problemas administrativos dos países em desenvolvimento, pois esta política nem sempre aumenta a eficiência administrativa, nem a participação local, muito embora esteja materializando-se na nossa educação. (FRANÇA, 2005, p.27).

A ideia é que um dos problemas da educação está na gestão e as parcerias com a comunidade poderiam contribuir para uma maior eficiência no uso e controle dos recursos.

No primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, os novos padrões de gestão indicavam, segundo França (2005), uma redefinição de responsabilidades e competências, com a descentralização para o nível escolar. É importante ressaltar que a descentralização do Estado para o nível escolar neste trabalho é entendido como desconcentração.

O PDDE faz parte das idéias de modernização do setor público com o deslocamento de recursos para escola. França (2005, p.111) ressalta a necessidade de formação de gestores, com cursos de capacitação para a preparação de diretores escolares. Como os recursos são administrados com a participação da comunidade, esta capacitação deveria se estender também para comunidade e deveria ser permanente pela própria dinâmica da escola.

França (2005) relata que:

... os agentes que participam das decisões sobre o uso dos recursos são unânimes em afirmar que a grande contribuição do PMDE ou PDDE foi propiciar um espaço de discussão de prioridades da escola, atuando como um processo de aprendizado no trabalho em equipe e de responsabilidade no gerenciamento dos bens coletivos, ampliando horizontes aos integrantes dos órgãos colegiados. (FRANÇA, 2005, p.112).

A autonomia na gestão das escolas com o gerenciamento, também de recursos em conjunto com a comunidade, faz parte das mudanças que estão ocorrendo na educação, embora a parcela de participação seja ainda pequena.

Novas informações e adaptações são importantes numa sociedade com mudanças muito rápidas, como também se faz necessário uma revisão dos conhecimentos necessários para isto.

Uma formação que atinja todas as possibilidades de atuação dentro da escola, pode ser um dos inúmeros caminhos na busca de uma educação que possa se dizer de qualidade. A formação, porém, não resolve o problema da falta de recursos necessários para uma educação de qualidade, e nem para resolver a falta de interesse do Estado em maiores investimentos para melhorar o quadro da educação no Brasil, mas é um caminho que alguns autores assinalam como importante.

A análise do PDDE feita por Draibe (2001), não tem como preocupação principal a questão do PDDE como uma possível forma de privatização do Estado, mas ao contrário, o vê como uma possibilidade de ampliação das formas de gestão.

O fato de que, segundo Draibe (2001), mais de 80% das escolas brasileiras contarem com um ou mais órgãos representativos e a partir de 1997 o repasse ser apenas por Unidades Executoras, estimulou ainda mais a participação social.

Draibe (2001), nas suas observações sobre a implantação do PDDE, notou que as pesquisas indicavam que o programa, desde o início, foi acompanhado de forte adesão por parte dos agentes implementadores localizados no âmbito local.

Apesar da aprovação do programa, algumas dificuldades iniciais encontradas pelas escolas são apontadas pela autora como: atraso no repasse dos recursos, contratação dos serviços (tempo hábil/preço justo), restrições dos gastos à material de consumo e serviço, parcelamento dos recursos distribuídos, compra de material (tempo hábil/preço justo) entre outras.

A falta de experiência e de novos conhecimentos relativos às exigências do PDDE, segundo Draibe, é apontada pelos diretores das escolas como dificuldades. Eles relatam, ainda, como dificuldade mais específica os procedimentos da prestação de contas, (operações bancárias, preenchimento de formulários, elaboração dos pareceres da Unidade Executora). Este quadro, para a autora, reflete a falta de tradição das redes educacionais públicas do país na execução autônoma de funções gerenciais.

Nas pesquisas realizadas por Draibe (2001), na implementação do programa por regiões verificou-se que os diretores, na sua maioria, achavam que o programa atendia parcialmente as maiores prioridades de suas escolas. Mesmo reconhecendo o aumento do poder de decisão, a falta de autonomia gerencial é apontada como fator negativo pela maioria.

A criação das Unidades Executoras com a necessidade de participação da comunidade escolar é um ponto positivo, por outro lado, segundo a autora, em relação à distribuição das funções do programa, verificou-se que em mais de dois terços das escolas era o diretor quem as concentrava e executava de fato. Ou seja, a existência legal das Unidades Executoras não havia garantido uma participação efetiva da comunidade nas escolas.

Esta é uma questão fundamental relacionada com programas de descentralização, é saber o quanto mudou em relação a participação da comunidade na escola possibilitando um aumento das práticas democráticas.

A autora considerou eficaz a implementação do programa pela circulação de informações que fez com que a maioria das escolas tivesse conhecimento dos objetivos do programa e dos valores destinados a cada escola. E também por receberem capacitação a respeito da documentação para cadastramento da Unidade Executora, da aplicação de recursos, dos processos de compra, contratação de serviços e prestação de contas.

Ela considera ainda, na sua análise, que a “forte adesão” do programa pela grande maioria das escolas, e a presença de “acentuados graus de satisfação” dos que dele se beneficiam, revelam também indicadores de eficiência social. (DRAIBE, 2001, p.83).

Este é um ponto que é discutível. A implementação de novos programas necessita de divulgação sobre seu funcionamento e isto requer algum tipo de esclarecimento, mesmo que seja por meio de um manual ou uma reunião. A questão é a continuidade desta capacitação. Outro ponto é que quando envolve recursos, pela própria carência das escolas, elas se mobilizam no sentido de preencher os requisitos para recebimento dos recursos.

Apesar da adesão por parte das escolas, algumas reclamações referem-se às dificuldades, segundo Draibe (2005), em relação à administração da verba do PDDE embora tenham recebido capacitação.

Para Draibe (2005), os resultados da descentralização, apesar da rápida aprendizagem na implantação, não foram acompanhados por reformas administrativas para potencializar as capacidades administrativas das escolas. Estudos da autora mostraram carências na capacitação para as funções descentralizadoras assumidas pelo município e pelas escolas como tomada de preços, compras ou prestação de contas, além de sistemas mais ágeis de

monitoramento e supervisão. Um dado importante da pesquisa refere-se à variável institucional com relação ao desempenho do programa. As condições de infraestrutura e dos equipamentos, a experiência anterior em gestão de recursos, a presença de Unidade Executora, a existência de projeto pedagógico, a presença de coordenador pedagógico e o perfil do diretor (com melhor nível de escolaridade, treinamento específico e há mais tempo na função), aumentam a possibilidade em duas ou três vezes de os programas apresentarem melhor resultado.

O Programa do Governo Federal (PDDE), com a transferência de recursos financeiros para todas as escolas do Brasil, inaugurou um novo modelo de gestão. Ocorreu, ainda, uma tentativa muito pequena de equalização, ao diferenciar os valores repassados, por regiões. É importante, também, considerar o papel dos Estados e municípios, mas se o repasse for baseado em pesquisas que considerem as possibilidades de arrecadação dos mesmos, o repasse poderia servir para corrigir as desigualdades nacionais em termos de educação. Se houver a possibilidade de ampliação do programa, com aumento dos repasses diretos para as escolas em que os municípios possuem uma baixa arrecadação de impostos, pode ser uma forma da União cumprir com seu papel redistributivo, que há muito tempo vem anunciando.

É interessante destacar que nas autoras citadas, que estudam o Programa Dinheiro Direto na Escola, Peroni, Adrião, França e Draibe, encontramos pontos comuns, tais como: o reconhecimento de uma nova forma de gestão, mas que são diferentes em relação à forma e objetivos desta gestão.

Peroni e Adrião estão preocupadas com uma possível desobrigação por parte do Estado em relação à educação. As ideias de França estão mais próximas das de Peroni e Adrião, embora como Draibe, reconheça a necessidade de modernizar a gestão. Draibe argumenta, ainda, em relação às dificuldades das escolas na administração do programa e a falta de treinamento para melhorar os resultados.

O Programa Dinheiro Direto na Escola foi ampliado no seu funcionamento. Segundo as informações constantes no site do programa (MEC, 2010), o recurso continua sendo repassado uma vez por ano com base no número de alunos matriculados, e mantêm os objetivos iniciais da destinação dos recursos. As escolas que não obtêm desempenho satisfatório com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) recebem, por meio do PDDE, uma parcela suplementar, e

para tanto, as escolas devem participar do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).

Os repasses para as escolas que não atingiram um bom desempenho em 2007, vão de R\$ 15 mil para escolas com até 99 alunos e R\$ 75 mil para escolas com mais de 3.999 alunos. Um valor menor também é repassado para as escolas com baixos resultados no IDEB de 2005 e baixos resultados com relação a média nacional. De acordo com a Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE, em 2009, é acrescido a esta tabela um adicional de 50% para todas as escolas rurais e para as escolas urbanas do ensino fundamental que cumpriram as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estipuladas para o ano de 2007, pelo INEP.

Segundo o MEC (2010) os recursos devem ser usados em adaptações arquitetônicas para operacionalização de laboratórios de informática, garantir acessibilidade aos alunos com deficiência e funcionamento das escolas nos finais de semana e oferecem atividades educativas e recreativas.

O PDDE também é destinado para as escolas de educação integral para as suas necessidades pedagógicas. Os valores repassados para as escolas são de acordo com a quantidade de alunos e os níveis de atendimento da educação básica e região.

### 2.3 Outras Experiências de Programas de Descentralização Financeira

Existem poucos estudos específicos publicados sobre a descentralização de verba do município/estado para a escola. Nesta pesquisa constatou-se variações na maneira que é tratado esse assunto na educação de alguns municípios, com a possibilidade de democratização da escola por meio da participação da comunidade.

Por exemplo, o Município de São Paulo, durante a gestão de Luiza Erundina de Souza - 1989/1992, segundo Jacobi (2000), teve uma administração que enfatizou a descentralização e participação da comunidade. Os três pilares: autonomia, descentralização e participação, contribuíram nas escolas para a criação do Conselho de Escola e aconteceram algumas iniciativas de mobilização, para formulação do Plano Municipal de Educação entre outras ações.

Adrião (1995) analisa a proposta de gestão democrática nas escolas em 1989/1992, com a instituição de propostas descentralizadoras de ação governamental. Segundo a autora, são criados os Núcleos de Ação Educativa (NAEs) que prestavam assessoramento pedagógico e administrativo às escolas, e eram compostos na sua maioria de professores. A ideia era rearticular o poder local com “uma lógica de decisão que partisse das realidades locais” (ADRIÃO, 1995).

Os NAEs, segundo a autora, tinham uma autonomia política, administrativa e, de certo modo, financeira. Esta relativa autonomia financeira tinha sua limitação na descentralização orçamentária, que incluía a responsabilidade jurídica de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Município.

Adrião (1995) ressalta que a descentralização orçamentária pouco se verificou na prática, e sua implementação, em meados de 1991, veio a ocorrer quando estava faltando apenas um ano para o final da gestão.

Para a autora, a proposta de descentralização político-administrativa da Secretaria Municipal de Educação diferenciava-se dos discursos descentralizadores de outras gestões anteriores, que não passavam de uma concepção hierárquica e centralizadora. Na prática, as normas e diretrizes eram originadas em gabinetes e a escola tinha o papel de simples executora e que, segundo a autora, não passava de mera desconcentração administrativa de serviços. A descentralização, neste caso, que ocorreu a partir de 1989, não tirou do município a responsabilidade de “promover e manter um sistema público escolar com qualidade” (ADRIÃO, 1995).

A descentralização facilitou a manutenção da estrutura física das escolas com a diminuição da burocracia.

No entanto, a perspectiva de descentralização da Secretaria se dava no marco de um governo não totalmente descentralizado no qual as discussões orçamentárias e o repasse de verbas dependiam da adequação de trâmites institucionais, o que só ocorreu a partir de 1991. (ADRIÃO, 1995).

Para a autora, na democratização da gestão escolar pela descentralização do poder é necessário possibilitar às unidades escolares condições político-institucionais favoráveis para isso.

A descentralização na Prefeitura de São Paulo, no período de 1989/1992, partia de uma concepção democrática de educação influenciada pelos ideais da escola cidadã de Paulo Freire. A democratização das relações de poder, com a participação da comunidade, era o caminho para a escola cidadã, ou seja, para a escola que forma para a cidadania.

A proposta não tinha como objetivo principal o repasse de recursos, mas sim a diminuição da burocracia; pois o foco principal era a democratização das decisões no interior das escolas.

Na gestão 1994/1998 do governo de Mário Covas no Estado de São Paulo, segundo palavras da própria secretária deste governo, Neubauer (2001), a política educacional foi definida a partir de três eixos básicos: racionalização organizacional, mudança nos padrões de gestão (com ênfase na descentralização e desconcentração de poder de decisão para os órgãos locais e unidades escolares), e a melhoria da qualidade de ensino. As escolas passaram também por uma racionalização no uso dos espaços com a separação das turmas de 1ª a 4ª séries das turmas de 5ª a 8ª e ensino médio. A descentralização e a desconcentração, para autora, são caminhos para:

(...) democratizar o ensino, mediante o fortalecimento dos centros de poder nas instâncias locais e o aumento da eficiência das políticas pelo controle direto dos usuários da rede estadual de ensino. (NEUBAUER, 2001, p. 173).

Segundo a autora, iniciou-se um processo de desconcentração administrativa e repasse de recursos para manutenção de prédios escolares e reposição de mobiliários e equipamentos. A intenção da Secretaria era que a escola tivesse maior autonomia financeira, pedagógica e administrativa, tendo a avaliação



como condição para o estado cumprir seu papel equalizador. Nesse processo, a separação das escolas de 1ª a 4ª séries está muito mais próxima da ideia de municipalização.

Outra experiência interessante no Estado de São Paulo é o da cidade de São Carlos (gestão 2001/2004), com o Suprimento de Fundo, que é uma modalidade de aplicação de recursos da educação, destinado diretamente para as escolas/creches em conta bancária do Dirigente Escolar. Este Programa tem como particularidade o fato da verba descentralizada não ser calculada pelo número de alunos das escolas (per capita), mas de acordo com as necessidades das escolas.

No manual de 2001 o Suprimento de Fundo era destinado para pequenas despesas como material de consumo e serviços de manutenção/conservação das Unidades Escolares. As despesas acima de R\$ 400,00 não eram classificadas como pequenas despesas, e o valor do Suprimento de Fundo era de R\$ 1.000,00 por escola.

A prestação de contas deveria ser aprovada pelo Conselho de Escola ou APM e na falta destes, por um colegiado de pais, professores, funcionários e alunos e encaminhada para a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, e também para a Secretaria Municipal da Fazenda. Após a prestação de contas havia a possibilidade de liberação de novos recursos. (SÃO CARLOS, 2001).

Silva (2007) estudou a descentralização de recursos financeiros nas escolas de São Carlos como indutor da gestão democrática. A autora, ao analisar os dados de sua pesquisa, verificou que a política pública do Suprimento de Fundo era um instrumento importante para atender as necessidades materiais e de serviços mais imediatos da escola pública.

Silva (2007) observou, também, que as características histórico-sociais da cidade de São Carlos e a organização interna na maioria das escolas, não favoreciam a instituição de canais de participação popular. E sua proposta seria de:

(...) aprimoramento dos critérios utilizados na descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais e o fomento às ações que possam contribuir para que haja ruptura com práticas tutelantes (SILVA, 2007).

Silva (2007) questiona ainda o papel do Estado ao descentralizar os recursos financeiros, pois ao mesmo tempo em que acontece um afastamento do Estado da

vida das pessoas com a descentralização, por outro lado a participação e o controle social aproximam as pessoas dos processos decisórios do Estado.

Outra questão, que a autora ressalta, é de como a descentralização, como política pública, pode significar ou não o afastamento do Estado de suas obrigações com a educação

Na sua pesquisa, a autora constatou que a Constituição de 1988 reafirmou a democracia pela “exigência de conselhos gestores como condicionalidade para recebimento de recursos financeiros”. É preciso, porém observar o que significa o recebimento de recursos e quais as tarefas que estão relacionadas.

A autora ressalta, também, que para garantir a qualidade da participação é necessário “instrumentalização dos conselheiros com programa de formação” (SILVA, 2007, p.63 e 64).

No caso de São Carlos, na gestão 2001/2004, que teve a democratização da gestão como eixo condutor, entre as diversas medidas estava a descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais com o objetivo de incentivar a participação.

A Lei Federal nº 4.320/64, que determina as normas gerais do direito financeiro e que sofreu alterações com a Constituição Federal de 1988, junto com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aumentaram as formas de controle sobre os gastos público.

O Regime de Adiantamento previsto na Lei Federal nº 4.320/64, é uma forma de entrega dos recursos financeiros para o servidor administrar, de caráter excepcional, pois não é necessário procedimento licitatório da Lei Federal nº 8.666/93. A descentralização de recursos existia em São Carlos, desde 1997, pelo procedimento de Regime de Adiantamento (Lei Municipal nº 11.316/97). A gestão 2001/2004 retomou os critérios de repasse de verbas, que passou a ser de acordo com a necessidade das escolas. Segundo a autora, os critérios anteriores “utilizados para liberação de recursos sugeriam a existência de relações clientelistas” (SILVA, 2007, p.123).

A publicação de uma cartilha pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura, com informações sobre a descentralização de recursos financeiros, serviu como orientação para as escolas na aquisição de material ou contratação de serviços. Embora uma parte das necessidades de materiais pudesse também ser atendida pelo almoxarifado e a de serviços pela Secretaria de Obras.

O repasse de recursos pelo Regime de Adiantamento tinha o prazo de 60 dias para a efetivação dos gastos, o que exigia certo dinamismo na gestão dos recursos, caso contrário teriam que ser devolvidos. Segundo Silva (2007), a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), no caso de envolver custos mais altos, se responsabilizava pela licitação e também em ajudar as escolas que apresentavam algum tipo de dificuldade para execução dos gastos.

Para Silva (2007), as despesas inscritas no Regime de Adiantamento serviam basicamente para a manutenção predial, aquisição de materiais de expediente, aquisição de materiais pedagógicos e materiais de higienização. A autora observou que, em todos os segmentos a priorização dos gastos, foi na manutenção predial seguida pela aquisição de materiais pedagógicos. Em terceiro lugar estão os materiais de expediente para as Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e Escolas Municipais de Educação Básica (EMEB) e material de higienização para as Creches.

A descentralização de recursos financeiros em São Carlos tem a peculiaridade de estar ligada ao perfil do gestor/escola, isto é, quanto maior a agilidade nos procedimentos, maior a quantidade de recursos recebida.

Silva (2004) verificou que o impacto da descentralização de recursos pelo Regime de Adiantamento sobre as receitas totais da educação foi de pouco mais de 0,5 % (SILVA, 2007, p.143). Para a autora, a descentralização tinha como intenção fomentar a democratização entre o Estado e seus usuários, com uma maior participação nos processos decisórios. O fato do repasse de recursos ser por intermédio do diretor caracteriza uma desconcentração e Silva (2007) ressalta, ainda, que o Estado não se afastou de suas obrigações.

Na sua conclusão, Silva (2007) considera que a descentralização de recursos reuniu elementos que sintetizavam a democratização da gestão na medida em que propunha a partilha do poder”, e isto se efetivou principalmente nas escolas em que o gestor tinha um perfil mais democrático.

E, ainda, a autora considera importante a instituição de critérios para distribuição dos recursos, com o estabelecimento de valores per capita que considerem a estrutura física, localização das escolas, condições sócio-econômicas dos seus usuários e o nível de ensino a ser atendido, para instituição do custo aluno qualidade. A aquisição de materiais pedagógicos, segundo a autora, contribui para a

elevação da qualidade e o investimento prioritário na manutenção predial refletiu na estrutura física das escolas.

Outra experiência antiga e interessante para esta pesquisa, é como aconteceu o processo de descentralização no Estado de Minas Gerais.

O documento de Descentralização de Recursos Financeiros – Caixa Escolar da Secretaria da Educação (Minas Gerais, 1992) traz um breve relato histórico que inicia com a criação da Caixa Escolar nos Estabelecimentos Públicos de Ensino Primário pelo Decreto Lei nº 734 de 19/09/40. Os recursos das Caixas Escolares, inicialmente, tinham como objetivo prestar assistência para alunos carentes.

A Caixa Escolar é uma instituição jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que tem como função básica administrar os recursos financeiros da escola.

A Lei Federal nº 5.692/71, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus já previa, no seu artigo 62, a assistência aos alunos necessitados com a organização de entidades locais de assistência educacional

Em 1971, os objetivos da Caixa Escolar em Minas Gerais eram para a manutenção da escola, com despesas como limpeza e pintura e os recursos eram pagos de acordo com o número de salas.

No período de 1971 a 1977, a Caixa Escolar funcionava com recursos da comunidade. E com a Resolução nº 2289/77, a Caixa Escolar é instituída como uma sociedade civil com personalidade jurídica e de direito privado, e conforme a definição da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais:

A Caixa Escolar administra recursos transferidos pela Secretaria de Estado da Educação (recursos vinculados e não vinculados) e outros provenientes do município, da comunidade, de entidades públicas ou privadas e da promoção de campanhas feitas pela própria escola. (Minas Gerais, 1992).

No caso da Caixa Escolar, o Presidente é necessariamente o Diretor ou coordenador da escola e o tesoureiro também é funcionário da escola. Como a Caixa Escolar é uma Sociedade Civil com personalidade jurídica, segundo a Secretaria de Estado da Educação é preciso declarar Imposto de Renda apesar de ser isento do pagamento.

Os repasses dos recursos são trimestrais, baseado no número de alunos, diferenciados por modalidades de ensino e com valores complementados de acordo com as especificidades.

O termo de compromisso, o convênio, ou a intermediação por meio das Superintendências Regionais são os mecanismos para o repasse dos recursos.

Em 1997, ocorrem algumas mudanças com repasses para manutenção e custeios para as escolas estaduais em duas parcelas. Estavam previstos repasses de recursos financeiros para aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar, e também de obras de reforma e manutenção.

Maia (1995), na sua tese de doutorado, pesquisa a descentralização em dois Estados: Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Segundo ela, no período entre 1991 e 1994, ocorreu em Minas Gerais uma reforma educacional com o propósito de rever a estrutura burocrática, até então verticalizada e hierarquizada para dotar as escolas de autonomia. A descentralização tinha o intuito de fortalecer as escolas.

Considerando o dispositivo constitucional que vincula a aplicação de 25% do orçamento municipal no ensino, avaliou-se a real possibilidade de atendimento ao ensino básico dos municípios. Assim, os que ainda apresentavam uma oferta restrita, foram instados a ampliá-la e aqueles, cuja oferta superava os limites orçamentários, passaram a receber recursos adicionais através da Secretaria de Estado e Educação. Desta forma, a parceria com os municípios não configura uma extensiva medida de repasse de encargos educacionais. (MAIA, 1995, p.6).

A descentralização financeira em Minas Gerais tinha como objetivo criar condições para a escola ter autonomia para gastar os recursos recebidos, fortalecer o vínculo entre escola e comunidade, promover a equidade social e transparência no repasse dos recursos. Dos recursos enviados para as escolas, a maior parcela era de não vinculados, sob os quais as escolas decidiam segundo suas prioridades. Com relação aos recursos vinculados, repassados por convênios entre a Secretaria e as escolas, prevalecia a decisão da comunidade, com uma indicação genérica das categorias de gastos.

Visando a equidade social, para as escolas com grau de carência acentuada passou-se a acrescer 30% do recurso total. E ainda 25% para as escolas de ensino médio, com cursos nas áreas dos setores primários e secundários da economia. Os recursos repassados em 1992, distribuídos trimestralmente eram de US\$ 159.17

para escolas com até 50 alunos e US\$ 212.23 para escolas com número de alunos entre 51 e 150. (MAIA, 1995).

Maia (1995) ressalta que nas escolas visitadas havia um consenso sobre a insuficiência dos recursos repassados e que

O estudo destas escolas permite afirmar que a política de discriminação positiva, que propõe um acréscimo de recursos para as escolas mais carentes, ainda é tímida, pois não incorpora suas necessidades reais. (MAIA, 1995, p. 270).

O estudo das escolas mais carentes é baseado nos indicadores sociais, áreas como o Vale do Jequitinhonha. E segundo a autora, se assemelham aos das áreas pobres do nordeste do país.

Os programas pesquisados pela autora (MAIA, 1995), no Estado do Rio Grande do Sul, embora não tratem especificamente da questão principal desta pesquisa, que é a descentralização do Município para a escola, permitem por um breve momento se pensar na descentralização (parceria) do Estado com o Município.

Os três programas que Maia (1995) estudou foram: O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Municipal (PRADEM), da Nucleação e da Municipalização,

O PRADEM objetivava a melhoria do Ensino Fundamental, e era um convênio que previa repasses mensais e semestrais de recursos estaduais para contratação de professores. Segundo Mathias (2006), isto acontece “deslocando do quadro de recursos humanos do município profissionais para atuar em escolas estaduais, os quais são remunerados pelo estado”. A autora considerava este convênio como de gerenciamento, embora as reorganizações das responsabilidades entre estado e município possibilitem pensar novas formas de colaboração em conjunto para o atendimento do ensino fundamental.

A Nucleação traz a ideia de centralização no atendimento das escolas e, segundo Maia (1995), a proposta consistia em criar pólos com duas ou mais escolas estaduais e/ou municipais em torno de uma escola núcleo, e buscava uma otimização no atendimento. A Municipalização visava a transferência de recursos relativos ao ensino fundamental do estado para os municípios.

Outra experiência que ocorreu no Rio Grande do Sul, no Governo de Antonio Britto (1995/1998), foi a descentralização de recursos diretamente do Estado para as escolas. O Suprimento de Recursos às Escolas Públicas Estaduais foi implantado pela Lei Estadual nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, e regulamentado pelo Decreto nº 37.104, de 19 de dezembro de 1996 (RIO GRANDE DO SUL, 1995/1996).

Além do repasse de recursos financeiros pela Secretaria da Educação, as escolas contavam com receitas próprias e eram citados como exemplos de geração de receita: a comercialização de produtos produzidos pela escola, a promoção de eventos, a locação de espaços físicos e, também, prêmios e doações da comunidade.

Os critérios de repasse de recursos eram baseados no número de matrículas, grau de ensino, nível de ocupação por turno e a tipologia da escola. Os recursos podiam ser usados para manutenção e desenvolvimento do ensino, material permanente e realização de obras de pequeno porte. Os repasses trimestrais eram dois montantes: um para custear manutenção e o desenvolvimento do ensino e outro para material permanente. As escolas necessitavam fazer um Plano de Aplicação de Recursos aprovado pelo Conselho Escolar.

Uma experiência específica do município no Estado do Rio Grande do Sul é a do Município de Porto Alegre, com a Descentralização Financeira nas Escolas Municipais.

Segundo o documento de Repasse Trimestral para as Escolas Municipais (PORTO ALEGRE, 1998), na gestão 1997/2001, o repasse se dá relacionado com o Orçamento Participativo<sup>3</sup>.

No período de 1989/1993, as escolas recebiam adiantamentos de numerários em nome do diretor das escolas para pequenas despesas. Em 1994, houve distribuição bimensal de um kit básico com materiais usados mais freqüentemente pelas escolas e que foi ajustado em 1995, conforme demandas específicas das escolas. Em 1996, foi implantado o Sistema de Crédito Escolar trimestral, uma proposta de repasse de recursos diferenciados de acordo com a característica de cada escola envolvendo os Conselhos Escolares.

---

<sup>3</sup> Orçamento Participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte. (PORTO ALEGRE, 2010).

Com o Decreto nº 11.600, de 16 de outubro de 1996, os Conselhos Escolares passaram a receber, no exercício de 1997, os recursos financeiros trimestrais da Prefeitura e dos Governos Estadual e Federal. Em 1998, o Orçamento Participativo da Educação tem por objetivo a democratização das decisões e informações no contexto da unidade de ensino. Portanto, a escola é a primeira instância de deliberação da verba descentralizada. Os recursos são destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, sendo possível a aquisição de material de consumo e permanente, serviços de pessoa física ou jurídica. É possível utilizar a verba para capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos e para atividades educacionais diversas.

O Plano de Aplicação de Recursos é assinado pelo Diretor da Escola e Presidente do Conselho Escolar. Na movimentação dos recursos, podem assinar os cheques nominais: o Diretor e o Vice-Diretor ou o Diretor e o Presidente do Conselho Escolar.

Schuch (2007) pesquisa a descentralização de recursos em duas escolas estaduais, também no Rio Grande do Sul, e as estratégias utilizadas na gestão.

Para a autora, descentralização de recursos é a parceria em que o recurso é repassado para instituições de direito privado, como Caixa Escolar ou Associações de Pais e Mestres (APM), como é o caso dos Estados de Minas Gerais e São Paulo, respectivamente.

No Rio Grande do Sul, a autora esclarece que se trata de desconcentração, pelo fato dos recursos públicos serem depositados em uma conta em nome do Diretor da Escola que gerencia junto com o Conselho Escolar. Neste caso, segundo ela, é recurso público para órgão público.

A autora discute a incumbência dos estabelecimentos de ensino na administração de seus recursos materiais e financeiros, e cita a LDB/96 no seu artigo 15, que trata sobre a questão da autonomia nas escolas. Para ela, apesar das estratégias de descentralização (desconcentração), com o aporte de recursos financeiros para as unidades escolares oportunizarem a prática da autonomia, estes valores estão vinculados à manutenção da escola e a preocupação em captar mais recursos dentro e fora da escola permanecem. Além disso, não é levado em consideração, no repasse de recursos, o tipo de escola, o nível de ensino, o número de alunos, enfim, as condições sócio-econômicas dos alunos atendidos e suas necessidades específicas.



Schuch (2007) ressalta que, desconsiderar os fatores acima, é contribuir para se manter a desigualdade de condição da oferta de ensino, uma vez que as necessidades são diferenciadas.

Para a autora, a insuficiência de recursos públicos é fator limitante para a gestão financeira das escolas e a prevalência de gastos com a manutenção impede a qualidade do ensino público. Os investimentos precisam ir além da manutenção para se ter qualidade, embora a descentralização financeira traga novos horizontes à prática escolar, com o surgimento de novos papéis no cotidiano escolar.

As instituições locais passam a ter maior capacidade de decisão, maior compromisso e maior controle. Um fator importante para que aconteça a autonomia financeira é a destinação de recursos que atendam as reais necessidades da escola.

O objetivo da escola é a educação, e não o buscar recursos para a própria manutenção. A política de repasse de verbas para as escolas, segundo a autora, tem limitações e necessita aperfeiçoamento.

O Estado de Santa Catarina, em 1999, implantou o Programa da Autonomia e Gestão da Escola Pública Estadual (PAGEPE), que tinha como objetivo definir estratégias centradas na autonomia da escola e na gestão democrática. E para isso o Programa, segundo Lima (2001), teve como “participantes pais, alunos, professores, especialistas, diretores, funcionários, organizações da sociedade civil e integrantes das coordenadorias regionais de educação”.

Segundo a autora, a maioria das propostas destacava um modelo de gestão centralizada na escola. O processo começou com o Curso de Capacitação de Gestores, à distância, em parceria com a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Na questão da autonomia administrativa e financeira das escolas, a comunidade escolar ressaltava a necessidade das verbas serem aplicadas e administradas pela direção da escola em articulação com o Conselho Deliberativo Escolar (CDE) e Associação de Pais e Professores (APP). A ideia de parceria com o setor privado, para conseguir outros recursos e a contratação de professores temporários e funcionários do quadro técnico e administrativo, faziam parte das propostas de implantação. Entre as propostas do Programa da Autonomia e Gestão da Escola Pública Estadual (PAGEPE), a descentralização financeira e orçamentária para as escolas foi efetivada.

O Estado do Tocantins, segundo Santos (2008), na tentativa de melhorar a educação iniciou, em 1996, estudos baseados nos princípios cooperativistas, com a ideia de mudar a estrutura do gerenciamento na educação com responsabilidades compartilhadas entre governo, profissionais da educação e comunidade escolar. O Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada, implantado em 1997, considerava a descentralização de recursos uma estratégia para a democratização.

Os objetivos eram de melhorar a qualidade do ensino, fortalecer o trabalho coletivo e a autonomia no uso dos recursos financeiros. O convênio para recebimento de recursos poderia valer-se de fontes públicas (Secretaria de Educação e Cultura) e privadas de financiamento.

As Unidades Executoras para recebimentos dos recursos eram as Associações de Apoio à Escola, entidades com personalidade jurídica própria para aplicar recursos através de doações, subvenções, contribuições e convênios, e necessitavam prestar contas à Secretaria de Educação e ao Tribunal de Contas.

Na análise dos resultados obtidos nos primeiros cinco anos do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, feita pela revista Gestão em Rede, ressalta-se que no primeiro ano (1997)

(...) houve melhoria no aspecto físico das escolas, com a realização de reformas e pequenas ampliações; verificou-se uma significativa economia de água e luz; o atendimento às necessidades imediatas da escola quanto à aquisição de materiais de consumo, expediente e equipamentos foi agilizado. Mas também verificaram-se dificuldade em realizar prestação de contas e em gerir a folha de pessoal no que se refere a encargos trabalhistas dos contratos de substituição (LIMA, 2001, p.16 e 17).

No segundo ano (1998), segundo a autora, o convênio abrangia todas as escolas estaduais, mas com a interrupção do repasse de parte das parcelas pelo Estado, ocorreu endividamento das escolas, que assumiram compras parceladas. No terceiro ano (1999) a manutenção das escolas ficou comprometida com a necessidade de quitação dos débitos do ano anterior. No ano 2000 foi implementado

(...) o assessoramento, acompanhamento e fiscalização quanto à aplicação dos recursos: a assessoria técnica do programa passou a realizar a capacitação para instrução normativa de sua sistemática aos diretores e supervisores (...) (LIMA, 2001, p.17).

O acompanhamento do programa também ocorreu “por meio de fichas de avaliação aplicada a todos os segmentos da escola e relatórios dos supervisores

técnicos de qualidade”. Em 2001, além de ser disponibilizado para escola de mais de 600 alunos, um servidor de apoio financeiro para atuar na prestação de contas, a proposta era de realização de um Fórum do Programa, para avaliação dos seus cinco anos de funcionamento.

Embora esta pesquisa tenha como foco a descentralização de recursos para a escola, é importante ressaltar uma experiência de descentralização inovadora que é da Prefeitura de Goiânia. A Lei Orgânica do Município prevê que os repasses de recursos da União e do Estado para o Município, devem ser diretamente para a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia (SMGE). E na gestão 2001/2004, a Lei Municipal nº 8.075/2001 instituiu o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE) que:

(...) dotou a SMEG de autonomia para gerenciar os recursos municipais vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), autonomia que possibilitou um planejamento mais adequado e real das ações administrativas e pedagógicas da SMEG. Ela possibilitou ao gestor da educação municipal o acesso aos elementos orçamentários e financeiros para a adoção de um planejamento mais eficiente e eficaz de suas ações. (LOUREIRO E NASCIMENTO, 2009).

O gerenciamento dos recursos vinculados ao MDE, usualmente é efetuado pela Secretaria de Finanças dos municípios e esta nova experiência de descentralização, que contempla os recursos da Prefeitura para a Secretaria de Educação, pode contribuir para um aprimoramento da descentralização de recursos nas escolas, pela ampliação de práticas democráticas. E ainda, pesquisas que estudam a forma que se dá a descentralização financeira e administrativa nos municípios, trazem novas alternativas para a gestão da educação.

Em síntese, pode-se compreender entre as principais características dos programas apresentados neste trabalho, que a descentralização está relacionada a uma maior participação da comunidade com foco na democratização da gestão, como foi o caso das gestões nos Municípios de São Paulo (1989/1992), São Carlos (2001/2004) e Porto Alegre (1997/2001), com o Orçamento Participativo.

No Estado do Rio Grande do Sul, na gestão 1994/1998, a descentralização estava ligada a uma racionalização organizacional no padrão de gestão, com um incentivo para que as escolas gerassem recursos próprios. Um fator diferencial no cálculo da verba descentralizada era o de considerar a tipologia das escolas.

O Estado de Minas Gerais tem como peculiar a discriminação positiva na descentralização de recursos, que possibilitou um acréscimo para as escolas mais carentes.

O Estado de Santa Catarina teve a participação da comunidade escolar nas discussões e a preocupação com a formação dos gestores, que são pontos importantes para aprimoramento da gestão democrática, embora fosse incentivada a parceria com a iniciativa privada.

O Estado de Tocantins trabalha com a ideia de gestão compartilhada por meio de princípios cooperativos no trabalho coletivo, e diferencia-se da maioria dos programas pela necessidade de contratação de substituição e, também, pela proposta de avaliação do programa com a participação de todos os segmentos da escola.

A tendência dos diferentes programas de descentralização financeira resume-se no fato de serem programas que, pelos seus objetivos, são de manutenção da escola e necessitam de instituições públicas do direito privado para o gerenciamento dos recursos.

Apesar da necessidade destas instituições, constatou-se que, na maioria dos programas, ainda é a escola que assume a maioria das tarefas.

Uma questão relevante que Schuch (2007) ressalta, é o fato dos recursos serem destinados para manutenção e insuficientes para a melhoria da qualidade das escolas. Sem contar que as condições socioeconômicas dos alunos não são consideradas, como critério de repasse de recursos, na maioria dos programas de descentralização financeira.

Os repasses de recursos para a escola acontecem por intermédio da direção ou da associação de pais e professores. O cálculo do valor repassado pela escola, também na maioria das vezes, é pelo número de alunos matriculados.

O Município de São Carlos difere-se dos outros por não utilizar o per capita dos alunos para o cálculo do repasse dos recursos descentralizados.

A maioria dos programas tem como ponto comum a ideia de ampliação da gestão democrática, com uma maior autonomia e diminuição da burocracia.

As principais vantagens são de contribuir para a manutenção e melhoria da estrutura física e aquisição de serviços e materiais de forma mais rápida, o que não significa que diminuiu a burocracia, principalmente na prestação de contas.

Os maiores problemas estão relacionados às exigências de novas formas de gerenciamento.

A importância da continuidade de estudos investigativos justifica esta pesquisa que pretende analisar o Programa de Descentralização Financeira da Prefeitura Municipal de Curitiba no período de três gestões municipais, desde a implementação em 1997 e as mudanças que ocorreram.

### **3. Programa de Descentralização Financeira - Prefeitura Municipal de Curitiba**

#### **3.1 Apresentação da Rede Municipal de Educação**

A ideia de uma Rede Pública Municipal de Educação no Município de Curitiba começou a acontecer em 1955, a partir da Lei Municipal nº 1.127/55, que criou o Departamento de Educação, Cultura e Turismo, com a Seção de Educação e Cultura. A finalidade desta Seção era de identificar nos bairros, os locais para construção de prédios escolares, que eram cedidos ao Governo Estadual,

...o resultado foi o aumento do número de escolas públicas da cidade, embora ainda não se pudesse falar de uma Rede Municipal, visto que estas unidades estavam subordinadas ao Estado. (COSTA, 2007, p.7)

A primeira escola municipal (Grupo Escolar Papa João XXIII) foi criada em 1963, pelo Decreto n.º 1.273, e foi o marco no ensino público municipal de Curitiba.

Até este período o município não nomeava os professores, pois cabia ao Estado atender o setor de educação. Segundo Costa (2007), com a implantação da Escola Papa João XXIII, teve início a trajetória do ensino municipal de Curitiba. Neste período, já estava em vigor a Lei nº 2.347/63, que criava a carreira do professor normalista na Rede Municipal de Ensino, apesar de, ainda, não ter sido promovido concurso público para essa carreira, visto que os professores que atuavam no Município eram regidos pelo Estatuto do Funcionário Público de Curitiba.

As escolas, neste período, também já contavam com a Associação de Pais e Mestres, que nas palavras do prefeito da época, Ivo Arzua: Era importante para os pais dizerem o que eles queriam para o futuro de seus filhos. Apesar das palavras do prefeito, o papel da Associação de Pais e Mestres era mais abrangente e estava ligado, também, à captação de recursos para as escolas.

O primeiro jardim de infância foi instalado na mesma escola, no ano de 1964, com uma turma de 45 crianças e, em 1977, foram inauguradas as primeiras creches.

Em termos de políticas educacionais da Rede Municipal de Ensino, no ano de 1968, foi elaborado o primeiro Plano de Educação de Curitiba, pelo Instituto de

Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC), que propunha a partir do diagnóstico da situação educacional: investimentos na alfabetização, criação de Associações de Pais e Mestres e valorização do magistério e educação comunitária.

Costa (2007) relata que, em 1973, as escolas eram construídas pelo Departamento de Obras e equipadas pelo Departamento de Bem Estar Social. Este Departamento, responsável pelo apoio técnico-pedagógico nas escolas e pela indicação dos diretores, tinha um perfil centralizador e pouco democrático na administração das verbas.

Em 1975 foi elaborado o segundo Plano Educacional de Curitiba, pela Diretoria de Educação, e estabelecia currículo e calendário únicos para todas as escolas, com aplicação de teste unificado para as séries atendidas. Com relação à responsabilidade com o ensino fundamental, a tendência do município foi a de se responsabilizar pelo pré-primário e primário.

Em 1975 foi firmado um acordo informal entre Prefeitura e Estado visando distribuição de encargos entre ambas. A Prefeitura ficou responsabilizada mais diretamente pelo atendimento do pré a 4.<sup>a</sup> série e o governo estadual pelo atendimento de 5.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> série. Essa distribuição é de um modo geral seguida até hoje. (RATTO, 1994, p.116)

O terceiro Plano Educacional foi elaborado em 1979, pelo então criado Departamento de Educação, a partir de dados do IPPUC sobre a situação demográfica, socioeconômica e escolar de Curitiba.

Em 1983, as mudanças no país refletiram no Município de Curitiba, com a realização do 1º Simpósio Educacional do Departamento de Educação, que originou o documento: Políticas da Educação para uma Escola Aberta.

Entre suas diretrizes, este documento, estabelecia a democratização do poder, com eleições diretas para diretores de escolas e enfatizava a necessidade de uma democracia participativa. Isto se daria por meio das APPFs, Grêmios Estudantis, Associações Municipais de Professores e Conselhos Comunitários. Neste documento constavam, também, como diretrizes: a melhoria da qualidade do ensino, a valorização da cultura da comunidade e o aperfeiçoamento e valorização do profissional.

A partir de 1997, com o documento: Diretrizes Curriculares em Discussão (1997/2000), retoma-se o debate sobre os conteúdos curriculares no Município, com a proposta de implantação dos Ciclos de Aprendizagem na Rede Municipal. Neste

mesmo ano é implementado o Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais (PDRF).

Em dezembro de 2006 é aprovada a Lei nº 12.090, que dispunha sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino (SISMEN), tendo como princípios: a gestão democrática, a autonomia e o compromisso com a educação de qualidade. O Capítulo III desta Lei trata da gestão democrática e, no artigo 25, estão definidos como princípios, dentre outros:

- III - progressivos graus de autonomia das instituições de educação e de ensino da rede municipal na gestão pedagógica, administrativa e financeira;
  - V - transparência dos procedimentos administrativos, financeiros e pedagógicos;
  - VI - descentralização das decisões do processo educacional;
- E, ainda, o artigo 27 considera que:

A autonomia de gestão financeira das instituições de educação e de ensino será assegurada em legislação própria, pela destinação periódica de recursos, visando ao seu regular funcionamento e à melhoria do padrão de qualidade do ensino. (CURITIBA 2006)

Em 2008, segundo dados da Secretaria Municipal de Educação (CURITIBA, 2008), a Rede Municipal de Ensino era formada pelas Escolas Municipais, Centros de Educação Integral (CEIs), Centro Municipais de Educação Infantil (CMEIs), Centros Municipais de Atendimento Especializados (CMAEs), Escolas de Educação Especial e Faróis do Saber<sup>4</sup>, Espaços de Contraturno Socioambiental (ECOS) e Unidades de Educação Integral.

As Escolas Municipais e Centros de Educação Integral (CEIs) ofertam, prioritariamente, o ensino regular obrigatório de 1ª a 4ª séries e, ainda, em algumas escolas ou CEIs: a educação infantil, o ensino regular de 5ª a 8ª séries, a educação especial, a educação de jovens e adultos e a educação permanente.

---

<sup>4</sup> Os Faróis do Saber, no Município de Curitiba, são bibliotecas comunitárias, localizadas em diversos bairros, que funcionam em apoio às escolas municipais.



Utilizando os dados do Departamento de Planejamento e Informações, da Secretaria Municipal de Educação, verificou-se que, no período de 1997/2008, houve um aumento no número de escolas de 38,40% e um aumento no número de matrículas de 24,72%. Estes dados estão representados na Tabela 1.

**TABELA 1 – FLUXO ESCOLAR 1997/2008**

<b>ANO LETIVO</b>	<b>Nº DE ESCOLAS</b>	<b>Nº DE MATRÍCULAS</b>
<b>1997</b>	<b>125</b>	<b>89.652</b>
<b>2008</b>	<b>173</b>	<b>111.815</b>
<b>VARIAÇÃO (%)</b>	<b>38,40%</b>	<b>24,72%</b>

**FONTE: PMC/SME/DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÕES- 2010**

Os Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) desenvolvem ações de educação e cuidado para crianças de três meses a cinco anos de idade. O número de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) em 1997 era de 126 unidades e em 2008 esse número ampliou-se para 163 unidades, com uma variação de 29,36% no período. O Município de Curitiba é responsável pela maior número de matrículas na educação infantil (Creche e Pré-Escola), conforme demonstrado na Tabela 2, com a distribuição das matrículas por Dependência Administrativa. (CURITIBA, 2008).

**TABELA 2 – DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – CRECHE E PRÉ-ESCOLA**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>ESTADO</b>	<b>UNIÃO</b>	<b>REDE PARTICULAR</b>
<b>57,50%</b>	<b>0,70%</b>	<b>0,30%</b>	<b>41,50%</b>

**FONTE: CENSO ESCOLAR/SME (CURITIBA, 2008)**

No ensino fundamental, o Município apresentou um crescimento no número de escolas do 1ª segmento (séries iniciais), totalizando um acréscimo de 38,40%, sendo que em relação ao 2º segmento (séries finais), não apresentou variação, conforme os dados constantes da Tabela 3, a seguir:

**TABELA 3 – ATENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL POR SEGMENTO**

<b>ANO LETIVO</b>	<b>Nº DE ESCOLAS 1.º SEGMENTO (SÉRIES INICIAIS)</b>	<b>Nº DE ESCOLAS 2.º SEGMENTO (SÉRIES FINAIS)</b>
<b>1997</b>	<b>125</b>	<b>11</b>
<b>2008</b>	<b>173</b>	<b>11</b>
<b>VARIAÇÃO (%)</b>	<b>38,40%</b>	<b>00,00%</b>

**FONTE: PMC/SME/DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÕES - 2008**

No período de 1997/2008, o Município não ampliou o número de escolas que atendiam as séries finais do ensino fundamental. Em 2008, conforme demonstra a Tabela 4, era o Estado que respondia pela maior parte das matrículas das séries finais do ensino fundamental, ou seja, por 75,90%.

**TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS POR SÉRIES E ESFERA ADMINISTRATIVA**

<b>SÉRIES</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>ESTADO</b>	<b>UNIÃO</b>	<b>REDE PARTICULAR</b>
<b>1.ª A 4.ª SÉRIES</b>	<b>73,30%</b>	<b>8,10%</b>	<b>0,00%</b>	<b>18,50%</b>
<b>5.ª A 8.ª SÉRIES</b>	<b>6,40%</b>	<b>75,90%</b>	<b>0,40%</b>	<b>17,30%</b>

**FONTE: PMC/SME/DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÕES - 2008**

Ao se considerar, em 2008, o total de matrículas no ensino fundamental (1º a 8º séries), o atendimento por esfera administrativa ficou distribuído de acordo com o representado na Tabela 5.

**TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS TOTAIS POR ESFERA ADMINISTRATIVA**

	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>ESTADO</b>	<b>UNIÃO</b>	<b>REDE PARTICULAR</b>
<b>TOTAL DE MATRÍCULAS</b>	<b>40,40%</b>	<b>41,50%</b>	<b>0,20%</b>	<b>17,90%</b>

**FONTE: PMC/SME/DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÕES - 2008**

Pela Tabela 5, se verifica que a distribuição de matrículas no ensino fundamental apresenta percentuais semelhantes entre o Município, com 40,40%, e o Estado, com 41,50%, demonstrando, assim, uma equivalência de responsabilidades.

Os Centros Municipais de Atendimento Especializado (CMAEs) ofertam Avaliação Diagnóstica Psicoeducacional e Atendimento Terapêutico-Educacional, nas áreas de Pedagogia Especializada, Reeducação Visual, Psicologia, Fonoaudiologia, Fisioterapia e Serviço Social, para educandos com necessidades educacionais especiais, com objetivo de desenvolver suas potencialidades e melhorar as condições de desempenho pessoal, escolar e social.

Em 1997, o número de Centros Municipais de Atendimento Especializados era de 7 (sete), e em 2008 este número passou para 8 (oito) CMAEs, com uma variação positiva de 14,29%.

As Escolas Municipais de Educação Especial ofertam ensino escolar e Atendimento Terapêutico-Educacional a pessoas de 0 a 25 anos, com necessidades especiais na área de deficiência mental, tendo por finalidade criar condições para o desenvolvimento de suas potencialidades, visando à auto-realização, aprendizagem, integração social e autonomia.

Em 1997, as Escolas Municipais de Educação Especial eram duas e em 2008 passou a contar com mais uma unidade, totalizando três, com um acréscimo de 50%.

O número de Faróis do Saber, em 1997, era de 45 e não ocorreu alteração em sua quantidade até 2008.

Os Espaços de Contraturno Socioambiental (ECOs) são espaços educativos que oferecem oficinas de: acompanhamento de estudo e literatura, práticas corporais e movimentos, criação e consciência ambiental, com práticas de horticultura, paisagismo e artesanato. O atendimento se dá no contraturno, para crianças de 6 a 12 anos, com ações complementares à educação formal. O número de Espaços de Contraturno Socioambiental diminuiu de 34 para 29, com um decréscimo de 14,71% no período 1997/2008.

As Unidades de Educação Integral são espaços educativos que atendem crianças de 6 a 14 anos, no horário contrário da escola, com ações complementares à educação formal, tais como: atividades culturais, ambientais, lúdicas, esportivas e de lazer, tendo como foco a ampliação do universo cultural dos alunos.

As Unidades de Educação Integral, do Programa de Integração da Infância e da Adolescência - PIAs, também diminuíram seu número de 29 para 5, com uma variação negativa de 82,76% no período entre 1997 e 2008.

No ano de 2008, o número total de matrículas no ensino fundamental, no Município, foi de 111.815, sendo que as matrículas na Educação Integral e em atendimento de contraturno tiveram a seguinte divisão:

**TABELA 6 – NÚMERO DE MATRÍCULAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL E EM ATENDIMENTO DE CONTRATURNO**

<b>EDUCAÇÃO INTEGRAL E ATENDIMENTO EM CONTRATURNO POR TIPO DE ESTABELECIMENTO</b>	<b>Nº DE MATRÍCULAS</b>
<b>CENTRO DE EDUCAÇÃO INTEGRAL (CEI)</b>	<b>11.886</b>
<b>ESPAÇOS DE CONTRATURNO SOCIOAMBIENTAL (ECOS)</b>	<b>2.194</b>
<b>PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (PIAS)</b>	<b>3.555</b>
<b>TOTAL DE MATRÍCULAS</b>	<b>17.635</b>

**FONTE: PMC/SME/DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÕES - 2008**

A estrutura da Prefeitura Municipal de Curitiba é formada pelas Secretarias Municipais, que são descentralizadas por regiões nas Administrações Regionais das Ruas da Cidadania.

Como as outras Secretarias, a SME é composta por 9 Núcleos Regionais, que dão suporte administrativo e pedagógico para as Escolas das regiões, assim divididas: Bairro Novo, Boa Vista, Boqueirão, Cajuru, CIC, Matriz, Pinheirinho, Portão e Santa Felicidade.

Os Núcleos Regionais são uma espécie de subprefeituras, responsáveis pela administração dos bairros de cada uma das 9 regiões.

A ideia das Administrações Regionais seria a de identificar e estabelecer prioridades locais, desenvolvendo projetos comunitários e fazendo a interligação com as Secretarias da Prefeitura.

A descentralização dos serviços das Secretarias Municipais, na forma de Núcleos Regionais que atuam dentro destes espaços, também é importante no sentido de fornecer para a comunidade informações e atendimento.

Estas “Ruas da Cidadania”, como são chamados estes espaços, marcam a descentralização administrativa dos serviços públicos municipais.

### **3.2 Programa de Descentralização Financeira**

O tema central desta pesquisa é o estudo do Programa de Descentralização da Prefeitura Municipal de Curitiba: Repasse de Recursos Financeiros nas Escolas (PDRF), desde sua implantação, em agosto de 1997, e as mudanças significativas ocorridas no Programa, no período de três gestões municipais subsequentes, de 1997/2000, 2001/2004 e 2005/2008. As questões para análise, do Programa de Descentralização como política pública, referem-se aos aspectos: administrativos, financeiros e jurídicos, do mesmo, na gestão das Escolas Municipais.

#### **3.2.1 1.º Período: A Implantação do Programa de Descentralização Financeira**

Em 1995, as propostas descentralizantes ganham força, com Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Iniciou-se, então, a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro ou Reforma da Gestão Pública, que acarretou mudanças em vários setores, inclusive na educação.

É importante perceber que, a partir desta idéia, as proposta de diminuição do papel do Estado e da modernização administrativa se apresentaram mais eficientes para a solução dos problemas.

Uma maior participação, com a descentralização das políticas sociais, sugere a idéia de democratização do Estado, embora o poder de decisão sobre as políticas sociais no país não seja descentralizado.

Programas de Descentralização, de Desconcentração, de Terceirização e de Privatização faziam parte das propostas da Reforma Gerencial, como uma nova forma de redistribuição de responsabilidades na esfera do poder público.

O Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas de Curitiba (PDRF) constitui-se neste período e inaugurou um novo modelo de organização e desenvolvimento das políticas públicas, na esfera educacional municipal.

O Termo de Referência é um documento da Prefeitura Municipal, que relata o processo de implantação do Programa de Descentralização de Recursos Financeiros às Escolas Municipais. Neste documento encontra-se a justificativa para

a instituição do Programa, que considerava para as escolas a possibilidade de “mais autonomia, não só financeira, mas também administrativa e pedagógica”. (CURITIBA, 1997/1998).

Este documento ressaltava que diretores, professores e funcionários, junto com a comunidade, por conhecerem as reais necessidades de sua escola, estavam mais aptos a julgar em que aplicar os recursos, além de fazê-lo com mais agilidade e eficiência.

As escolas municipais, em 1995/1996, já haviam vivenciado, com o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) do Ministério da Educação e do Desporto, uma nova experiência de gestão.

A descentralização de recursos financeiros do Governo Federal (atual PDDE), na opinião da SME: “veio ao encontro às experiências e necessidades atuais das [nossas] escolas”. Além de a SME verificar, naquele período (1997), que “as novas determinações legais apontam para uma ação descentralizadora dos sistemas de ensino” (CURITIBA, 1997/1998), usando como exemplo o FUNDEF (Lei nº 9.424/96) e a LDB (Lei nº 9.394/96).

O objetivo inicial do Programa de Descentralização de Recursos Financeiros, no Termo de Referência, era “garantir padrões de infra-estrutura adequados, com o objetivo de possibilitar ensino público de qualidade”, isso, “em parceria com os demais órgãos da administração municipal que estão diretamente relacionados ao assunto” (CURITIBA, 1997/1998).

A SME constituiu um Grupo de Trabalho Intersecretarial, composto por representantes de diversos órgãos municipais. Entre eles estavam a Secretaria Municipal de Administração (SMAD), a Secretaria Municipal de Finanças (SMF), a Procuradoria Geral do Município (PGM), a Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP), a Secretaria Municipal de Recursos Humanos (SMRH), a Secretaria do Governo Municipal (SGM), dentre outros.

Este grupo de trabalho tinha como objetivo a estruturação do Projeto de Descentralização, e os representantes o papel de serem facilitadores do projeto, no âmbito de suas Secretarias. Entre suas atribuições estavam a de:

- Análise das experiências de outros municípios e/ou estados
- Definição de formas de repasse
- Definição das ações a serem descentralizadas

A SME constituiu, também, um Grupo de Apoio, formado pelo Departamento de Educação, pelo Departamento de Tecnologia e Difusão Educacional, pelos Núcleos Setoriais (Administrativo, Financeiro e Jurídico), pelos Núcleos Regionais de Educação e, ainda, representando as escolas, um diretor e um membro da Associação de Pais e Professores, de cada um dos Núcleos Regionais.

Este Grupo de Apoio tinha a missão de:

- Subsidiar os trabalhos do Grupo Intersecretarial
- Manter os setores e os demais diretores informados sobre o desenvolvimento dos trabalhos
- Elaborar o manual de orientações

As questões iniciais, consideradas prioritárias para a viabilização do Projeto de Descentralização, segundo o Termo de Referência (1997/1998), referiam-se a:

- Criação de instrumento legal para efetivar a transferência de recursos financeiros às escolas
- Estabelecimento de critérios para o repasse de recursos
- Capacitação dos profissionais que estarão envolvidos na nova sistemática
- Definição do gestor de recursos na escola
- Definição das ações a serem descentralizadas

Dentre as ações previstas para serem descentralizadas, estavam inclusas: manutenção e pequenos reparos, material de consumo (escolar), pedagógico, expediente, limpeza, material permanente, alimentação escolar, construção, dentre outros. (CURITIBA, 1997/1998).

Os documentos que serviram de respaldo para a SME implantar o Programa de Descentralização nas escolas foram: Fundo Rotativo - Recursos Descentralizados para as Escolas Estaduais, do Estado do Paraná; a Descentralização de Recursos Financeiros - Caixa Escolar, do Estado de Minas Gerais; e a Administração Descentralizada do Estado de Tocantins. E, também, o Programa do Governo Federal de Repasse de Recursos para as Escolas (PDDE).

A Secretaria Municipal de Educação (SME) realizou uma pesquisa com os diretores das escolas, e a síntese da pesquisa foi apresentada ao Grupo de Apoio. (CURITIBA 1997/1998).

Nas questões levantadas pelos diretores das escolas, na implantação do Programa em 1997, as sugestões apresentadas foram:

- Considerar as diversas modalidades de ensino, quando do estabelecimento dos critérios para repasse dos recursos. Ex: CEI, 5º a 8º série, educação especial, outras;
- Realizar um programa de capacitação dos diretores para a nova atribuição de gestores de recursos;
- Repasse semestral;
- Prestação de contas simplificada;
- Manter as médias e grandes obras sob a responsabilidade da mantenedora;
- Acompanhamento sistemático da mantenedora;
- Descentralizar apenas pequenos reparos;
- Garantir recursos diferenciados para escola com Farol do Saber;
- Inserir os Centros de Atendimento Especializados (CMAE) no projeto;
- Responsabilizar a operacionalização do programa como atribuição do vice-diretor;
- Rever a gratificação dos diretores;
- Discutir com todos os diretores antes da implantação;
- Não ser necessário a devolução do saldo, entre um repasse e outro;
- Deixar a alimentação escolar como último item a ser descentralizado;
- Sensibilizar toda equipe escolar para a nova sistemática;

O cronograma de implantação do Programa previa o mês de maio de 1997 para a apresentação da proposta e definição das competências (representantes das Secretarias), e o início de junho para as Secretarias apresentarem suas contribuições.

A efetivação dos instrumentos necessários para viabilizar o projeto se daria, entre o final de maio e o início de julho, com o propósito de:

- Definir o instrumento legal;
- Estabelecer critérios de repasse;
- Estabelecer o valor a ser repassado;
- Definir as ações a serem descentralizadas;



- Elaborar manuais de orientação;

A elaboração da minuta do projeto estava prevista para o mês de junho e a apresentação para o prefeito, entre o final de junho e o início de julho.

No mês de junho, segundo o Ofício-Circular nº 7/97 da SME, começou a capacitação dos profissionais envolvidos, com um encontro de três horas destinado a um integrante do Conselho Escolar e ao presidente e tesoureiro da APPF.

O projeto inicial previa um convênio, entre a Prefeitura e as Associações de Pais, Professores e Funcionários (APPFs), para o recebimento dos recursos financeiros. As APPFs constituem-se como pessoas jurídicas do direito privado e seus representantes legais, neste caso, o presidente e o tesoureiro tinham como tarefa inicial a de proceder a abertura de uma conta corrente bancária em nome da associação.

Os recursos do PDRF, na sua implantação em agosto de 1997, segundo SOUZA (2001), foram motivo de discussões nas escolas municipais. Os principais argumentos utilizados na crítica ao modelo de transferência de recursos referiam-se ao princípio privatista. Isto se deu pelo fato da transferência de recursos públicos, para escola, passar por uma instituição de direito privado. A preocupação era que estas mudanças levassem a um projeto de terceirização da educação. As críticas também estavam relacionadas a uma possível desresponsabilização do poder público municipal, gerando mais atribuições para a escola.

Neste período, a gestão do Prefeito Cássio Taniguchi, foi marcada por terceirizações e por um discurso técnico, em que a descentralização era vista como uma forma de modernização administrativa:

(...) sob a ótica da gestão administrativa é possível tratar diferentes objetos, como: a descentralização de serviços, de funções, de poder e de recursos. Como ícones deste processo temos a reforma administrativa de 1991 que consolida a estrutura descentralizada e a criação das Ruas da Cidadania que amplia a oferta de serviços descentralizados. O aprofundamento da descentralização, nesta gestão, deu-se pelo fortalecimento das Administrações Regionais. A opção do funcionamento matricial para a implementação dos Projetos Estratégicos do Plano de Governo introduz a intersetorialidade na PMC, forte característica do atual modelo reforçado pela descentralização. O compartilhamento veio como diretriz da atual gestão e vem tomando forma nas parcerias estabelecidas com os diferentes setores da sociedade. Respondendo ao contexto da reforma administrativa brasileira e aos movimentos de inovação da gestão pública, que se deram em diversos países na década de 90, as qualificações estratégica e voltada

para resultados adquirem ênfase no período 97–2000 (CURITIBA, 2000, p.14).

A lógica da Prefeitura na implantação do Programa de Descentralização era a proposta de um novo modelo de gestão, com a participação da comunidade escolar e com mudanças na forma de organização da Escola.

O Secretário Municipal da Educação neste período, Paulo Afonso Schmidt, segundo Santos e Alessi (2004), fez um levantamento da situação física nos três primeiros meses, visitando todas as Unidades Escolares e constatou que “os prédios das escolas em sua grande maioria, estavam deteriorados, pois a idade média de construção era de 20 anos” (SANTOS e ALESSI, 2004. p.57).

O secretário, engenheiro de formação e com experiência na área de qualidade, apresentou então o Programa de Descentralização Financeira com sua equipe, em um encontro que reuniu os diretores das escolas e serviu também para esclarecimentos gerais.

A proposta do Programa, inicialmente, tinha como objetivo atender as demandas emergentes das escolas. O documento oficial que implantou o Programa ressaltava a recente Lei de Diretrizes e Bases para Educação Nacional - Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que no seu artigo 15 estabelece:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares pública de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996)

Na implantação do Programa de Descentralização de Recursos, a autonomia foi considerada como prioridade para a gestão financeira da escola. A participação da comunidade nas decisões e a simplificação dos procedimentos administrativos, na aquisição de materiais e serviços, buscando maior agilidade, qualidade e menos custos também faziam parte dos objetivos do Programa.

Segundo SANTOS e ALESSI (2004), a Secretaria Municipal redirecionou, assim, o orçamento previsto para manutenção e organizou uma equipe interna para orientar e apoiar as Associações de Pais, Professores e Funcionários, pois as mudanças trouxeram novas tarefas e responsabilidades. O que aconteceu foi uma transferência de responsabilidade, com relação às compras e serviços de

manutenção das escolas, que antes eram da Prefeitura e com o programa de descentralização passaram a ser da escola.

A partir de 1998, a Secretaria de Obras da Prefeitura também descentralizou, para as APPFs, a contratação de obras para as escolas. Para isso foi assinado um contrato de cooperação técnica, com o Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade (IBQP), para que um grupo de engenheiros acompanhasse e orientasse os diretores, na supervisão das obras e melhorias realizadas nas escolas. É importante ressaltar que o IBQP é um instituto voltado para pesquisa sobre empreendedorismo, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio a Pequena Empresa (SEBRAE) e a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), e a lógica do IBQP é da iniciativa privada com uma gestão voltada para o mercado. Com relação ao Plano de Obras:

O processo foi iniciado com o levantamento das necessidades de reforma e a definição conjunta das prioridades com a participação de todas as escolas. Foram consideradas inicialmente como obras essenciais às necessidades que representasse maior dificuldade para o bom funcionamento da escola. Nesta primeira etapa foram selecionadas as escolas que precisavam de reformas de estrutura, telhado, instalação elétrica, hidráulica e banheiro. (SANTOS e ALESSI, p.63, 2004).

Este mecanismo de definição conjunta de prioridades contou com a participação dos Presidentes das Associações de Pais, Professores e Funcionários e Diretores das Escolas, por Núcleo Regional. Foi apresentado o diagnóstico da situação física das escolas com a avaliação técnica, estimativa de custo, de recursos orçamentários alocáveis e por voto, foram estabelecidas as prioridades de execução. O critério que prevaleceu para os votantes foi considerar as escolas com problemas mais graves. (SANTOS E ALESSI, 2004).

Embora o ideal fosse uma política que atendesse todas as escolas, a SME apresentou uma proposta democrática para justificar a demanda não atendida, ao envolver a escola e a comunidade. As necessidades emergentes foram priorizadas, até uma ampliação futura dos recursos orçamentários para o Programa.

Apesar da impossibilidade de atender todas as escolas, o Plano de Obras, na sua implantação em 1998, foi considerado pela Prefeitura o maior projeto de reformas físicas da Rede Municipal de Ensino. Neste ano atendeu 98 unidades com um aumento de mais de 400% na quantidade de escolas atendidas e totalmente administrado pelas Associações de Pais, Professores e Funcionários por meio do

repasso trimestral. Na avaliação do Programa, a Secretaria concluiu que houve otimização de recursos, que promoveu geração de empregos e fortaleceu a relação das escolas com as comunidades atendidas. (ALESSI, 2004)

A Secretaria Municipal de Educação, em parceria com o Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), contratou a consultoria da Fundação Getulio Vargas (FGV) para definir seu planejamento em relação às mudanças com o processo de autonomia das escolas, decorrentes do Programa de Descentralização. Esta parceria da Secretaria serviu para o planejamento dos anos seguintes.

Ainda em 1998, no contexto do Programa de Descentralização da SME, foi implantado o projeto piloto “Digitando o Futuro”, com o objetivo de propiciar acesso às novas tecnologias no processo de ensino-aprendizagem dos alunos. Neste ano, foram convidadas cinco empresas que trabalhavam com informática pedagógica, para demonstrarem seus produtos para as escolas. Com laboratórios de informática em seis unidades, iniciou-se um processo de descentralização de gestão.

As empresas forneciam os computadores e equipamentos, assim como os programas a serem utilizados, além de realizar a capacitação dos professores. A responsabilidade de administração das verbas, repassadas pela Prefeitura para pagamento das empresas, ficou a cargo da APPFs.

Os procedimentos adotados pela SME, na implantação do Projeto Digitando o Futuro, foram descentralizados na aquisição dos equipamentos e softwares, na instalação e assistência técnica. A atuação da Prefeitura foi de provedor financeiro, mediador e facilitador, sendo que a escola e a APPF, ficaram responsáveis pela contratação e execução do projeto, de acordo com suas necessidades específicas.

Assim, em 1998, além das escolas já contarem com a verba para aquisição de materiais e contratação de serviços de terceiros, ocorreu o repasse trimestral de verbas para o Plano de Obras e para o Projeto Digitando o Futuro.

A Secretaria Municipal da Educação acreditava que o Programa de Descentralização possibilitaria o envolvimento da comunidade escolar, por meio da gestão compartilhada, fortalecendo os colegiados. Isto se daria por meio da: geração de empregos temporários, na execução de reparos da escola; incremento do comércio local; maior agilidade nas compras; melhoria da qualidade dos produtos adquiridos e na transparência da administração dos recursos públicos.

Era forte a ideia que a parceria com as APPFs, possibilitaria uma efetiva participação dos pais na administração da escola.

O Município fortaleceu sua política de descentralização pondo em prática uma política nacional de chamamento dos pais para participar da vida da escola dos filhos, principalmente da escola pública demonstrando que não espera dos pais apenas uma participação simbólica, restrita a questões pequenas ou secundárias da escola, mas que os chama para participar das decisões mais importantes e efetivamente co-gerir a escola. (SANTOS e ALESSI, 2004, p.66).

Embora nesta questão, a prática tenha demonstrado que este objetivo, de uma maior participação dos pais, não tenha se efetivado, do modo como idealizado.

A SME acreditava que, com o Programa de Descentralização Financeira, poderia, “assegurar ao aluno uma educação de qualidade”:

(...) tendo como estratégia o fortalecimento de valores, como autonomia, ética, gestão compartilhada, competência profissional e qualidade, buscando transformar as escolas municipais numa rede de escolas autônomas e empreendedoras, que atendam as necessidades e expectativas da sociedade, garantam a excelência na educação e busquem o permanente sucesso do aluno, dando ênfase à sua participação cooperativa na sociedade (CURITIBA, 2000, p.189).

Nunes (1999), no seu artigo *Gestão Democrática ou Compartilhada*, questiona a mudança no uso destes termos. A gestão compartilhada aparece nos documentos no lugar da gestão democrática, no sentido de repartição, participação, mas é um conceito restrito quando comparado com a idéia de democratização. No primeiro caso, segundo a autora, repartir supõe alguém como dono da gestão, que pode ser o diretor ou o governo, e:

No segundo caso trata-se de controlar a quem dirige, entendendo-se que aquele que ocupa um cargo de direção o faz a serviço dos que o elegeram (ao menos nos regimes democráticos), é portanto um movimento da periferia para o centro, de baixo para cima, ao contrário da gestão compartilhada que é outorgada de cima para baixo. (NUNES, 1999, p.37).

Nunes (1999) ressalta, ainda, o fato de se desconsiderar a quantidade de recursos recebidos pelas escolas e valorizar a participação da comunidade, como a solução para os problemas da educação pública. Para ela, a idéia de privilegiar a gestão da escola, mais especificamente a descentralização dos sistemas de ensino no nível gerencial-operacional, com a correspondente centralização político-estratégica, era o que estava no discurso do Governo do Estado (1995-1998). E, principalmente, a partir da idéia de “modernização gerencial, autonomia da escola e envolvimento da sociedade”.

Este mesmo raciocínio pode ser feito com a proposta do Governo Municipal, em Curitiba. Contar com uma maior participação das famílias é objetivo da escola, mas a ideia de transformar as escolas municipais numa rede de escolas autônomas, e empreendedoras, deixa dúvidas. Se a ideia de autonomia proclamada se dá com o recebimento de recursos necessários, para que a escola possa se preocupar com sua função primeira que é educação, ou se dá com o empreendedorismo no campo econômico, para conseguir recursos baseado na lógica empresarial.

O Programa de Descentralização nas Escolas Municipais de Curitiba segue o movimento ocorrido no país no final dos anos de 1980, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e com as políticas públicas dos anos de 1990 de:

Progressiva descentralização da execução das políticas sociais saúde, educação, habitação, saneamento, etc, - para os municípios. Em nome da autonomia, estados, municípios e escolas passaram a assumir responsabilidades ampliadas, embora dificilmente tenham participado das definições das políticas. (TAVARES, 2003).

Segundo Tavares, após o autoritarismo e centralização das decisões no âmbito do executivo federal dos anos de 1970, seguiu-se na década de 1980 uma ênfase na democratização da gestão da educação, privilegiando a autonomia. Nos anos de 1990, as idéias de autonomia e descentralização em voga, tanto nos campos de esquerda, quanto das políticas neoliberais, convergiram para a priorização do local e da unidade escolar.

A descentralização na escola, apesar das diferentes intenções e sujeitos que utilizam este conceito, caminha junto com políticas democráticas quando possibilita a participação e ampliação do poder local, na elaboração e decisões das políticas públicas e no controle do poder público. A conquista da autonomia na escola não deveria ser uma decisão outorgada de cima para baixo, é uma construção em que a gestão descentralizada tem um papel importante.

Na implantação do Programa de Descentralização Financeira, as escolas de Curitiba tiveram uma participação em forma de consulta, pois as diretrizes do Programa não partiram de decisões coletivas das escolas. É por este motivo, que neste trabalho o Programa de Descentralização Financeira é compreendido como uma estratégia apenas de desconcentração.

### **3.2.1.1 O Funcionamento do Programa e o 1º Manual de Orientações do Programa de Descentralização (1997)**

A partir de agora o objetivo é apresentar, de forma pormenorizada, o funcionamento do Programa de Descentralização Financeira, com os documentos que serviram de referencial. A Prefeitura Municipal de Curitiba lançou o Programa de Descentralização, por meio de um Manual de Orientações no ano de 1997. O início desta gestão (1997) coincidiu com a promulgação da Lei nº 9.394 - LDB de dezembro de 1996 e, segundo a SME, foi necessário uma adequação às novas orientações, com relação à gestão financeira dos recursos destinados à educação.

O programa objetivava:

(...) que a busca de soluções para todas as necessidades de nossas escolas passe pela deliberação conjunta entre a equipe administrativa de cada unidade e a comunidade, efetivando assim um processo de integração imprescindível ao cumprimento do papel esperado da escola na sociedade contemporânea. (CURITIBA, 1997).

O repasse de recursos públicos para as APPFs inaugurou um novo modelo de gestão, com a necessidade de novos conhecimentos de legislação tributária. No que se refere aos aspectos administrativos, antes da implantação do Programa, todas as compras e distribuição de materiais eram feitas de forma centralizada, pela Secretaria Municipal de Administração, para toda Prefeitura e nem sempre conseguia atender adequadamente as escolas. Além disto, era necessário manter uma estrutura de almoxarifado e logística para estoque e entrega dos materiais.

Com o Programa de Descentralização estavam previstas duas formas para recebimento dos recursos: ordinária – a escola recebia trimestralmente a quantia que lhe cabia, a partir do cálculo feito com base no número de alunos matriculados; e extraordinária – onde a escola recebia recursos extras para sanar problemas pontuais, questões que surgem no cotidiano da escola, como restauração de muros, reforma de telhados, dentre outros.

Com os recursos recebidos as APPFs podiam adquirir materiais e contratar serviços, tais como: material de expediente, didático-escolar, esportivo, de limpeza, alimentos complementares, para pequenos reparos (fechaduras, lâmpadas, vidros). E também para prestação de serviços, com a contratação de mão-de-obra para pequenos reparos e consertos em geral. A compra de material permanente e

pagamento de pessoal não eram permitidos. Todas as compras necessitavam de notas fiscais, além de consulta de preços.

O repasse de recurso obedecia a lógica de um per capita, calculado de acordo com o número de alunos matriculados, chamada de “cotas/mês”. Neste período de implantação do Programa de Descentralização foram contemplados o Ensino Regular, Pré-escolar, Classe Especial, EJA, CEIs, Ensino de 5ª a 8ª, Escolas de Educação Especial e Unidade Escolar com Farol de Saber.

**TABELA 7 - NÚMERO DE COTAS/MÊS POR MODALIDADE DE ENSINO**

<b>MODALIDADE DE ENSINO</b>	<b>NÚMERO DE COTAS/MÊS</b>
<b>EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS</b>	<b>1</b>
<b>PRÉ-ESCOLAR E SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - 4 HORAS</b>	<b>1</b>
<b>PRÉ-ESCOLAR E SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - 8 HORAS</b>	<b>2</b>
<b>SÉRIES FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (5ª A 8ª) REGULAR E SUPLETIVO</b>	<b>1,5</b>
<b>EDUCAÇÃO ESPECIAL</b>	<b>2,5</b>

**FONTE: MANUAL DE ORIENTAÇÕES DO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO (1997)**

As Escolas que possuem Farol do Saber (bibliotecas utilizadas pela escola e pela comunidade) e os Centros de Atendimento Especializados (CMAES) recebiam um adicional de 150 cotas por mês. (CURITIBA, 1997, p.9).

O número de cotas, segundo o Manual, resultou de um consenso obtido junto à Comissão de Descentralização da Secretaria Municipal de Educação.

Os recursos da Descentralização eram repassados para as escolas trimestralmente, nos meses de janeiro, abril, julho e outubro. O número de “cotas/mês” que a escola recebia no ano, era obtido a partir dos dados do número de alunos matriculados no dia 31 de março de cada ano, e que constam nos documentos da SME. O problema deste cálculo é o de não considerar o número real de alunos matriculados durante o ano, pois a escola deixa de receber o valor devido no caso de aumento das matrículas, porém recebe a mais, se estas diminuïrem.

A distribuição de recursos na rede municipal de educação usa o critério universalista, no cálculo da cota por aluno. Todas as escolas recebem a mesma verba, variando apenas o valor em relação à quantidade de alunos. Não são consideradas as especificidades de cada escola, pois a estrutura física das mesmas



é variável em relação ao tamanho, a idade, isto é, se é nova ou antiga, dentre outros fatores. A questão era que os recursos do Programa, conforme o Manual, eram destinados apenas “ao atendimento das necessidades cotidianas das escolas da Rede Municipal de Ensino” (Curitiba, 1997, p.8).

Percebe-se que as ideias de autonomia, parceria e otimização dos recursos estão mais em evidência que a ideia de qualidade, embora todos estes fatores possam contribuir para a qualidade. Por isso, questões como região geográfica da escola, situação socioeconômica dos alunos, bem como seus resultados em níveis de aprendizagem, não são consideradas neste Programa.

Na prestação de contas a escola necessitava elaborar, a cada três meses, um Plano de Aplicação de Recursos e submetê-lo à análise e aprovação pelo Conselho de Escola e pela própria APPF. Os relatórios do 1º e 3º trimestres do convênio deviam ser entregues ao Núcleo de Assessoramento Financeiro (NAF) e, também, semestralmente, no 2º e 4º trimestres, a prestação de contas completa.

A APPF, na prestação de contas, apresentava todas as notas fiscais, recibos e formulários, bem como extratos e saldos bancários, de acordo com o modelo do Manual de Orientações do Programa.

Nos aspectos financeiros, o valor da “cota/mês” estabelecido por aluno na implantação do Programa de Descentralização da Prefeitura, em agosto 1997, foi de R\$ 1,00 (um real).

O critério da SME para o recebimento de recursos era que, para cada aluno matriculado no período regular, no turno da manhã ou tarde (4 horas), a escola recebia R\$ 1,00 (um real) ao mês, totalizando R\$ 12,00 (doze reais) ao ano. No final do semestre de implantação do Programa de Descentralização Financeira, segundo Santos e Alessi (2004), o posicionamento dos diretores era para que esses recursos fossem aumentados.

A base jurídica do Programa na implementação era frágil, pois não havia lei regulamentando e o respaldo acontecia apenas pelo Manual de Orientações.

Buscando facilitar a análise e o entendimento das mudanças e alterações ocorridas no Programa durante a gestão 1997/2000, elaborou-se, o Quadro 1 - Comparativo do Programa de Descentralização Financeira nas Escolas Municipais de Curitiba - 1997/2004, abordando os objetivos, bem como os principais aspectos jurídicos, administrativos e financeiros; constante da próxima página.

<b>NOME DO PROGRAMA</b>			Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais - 1997 - PDRF	Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais - 2000 - PDRF
<b>PERÍODO DE ABRANGÊNCIA</b>			<b>1997 À 1999</b>	<b>2000</b>
<b>DATA DE PUBLICAÇÃO</b>			Agosto/1997	2000
<b>OBJETIVOS DO PROGRAMA</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oferecer à escola progressivos graus de autonomia de gestão financeira, conforme prevê o artigo 15 da LDB (Lei 9394.96);</li> <li>- Estabelecer uma parceria eficaz entre a escola e a comunidade;</li> <li>- Simplificar os procedimentos administrativos, possibilitando à escola adquirir materiais e serviços com mais agilidade, mais qualidade e menos custos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oferecer à escola progressivos graus de autonomia de gestão financeira, conforme prevê o artigo 15 da LDB (Lei 9394.96);</li> <li>- Estabelecer uma parceria eficaz entre a escola e a comunidade;</li> <li>- Simplificar os procedimentos administrativos, possibilitando à escola adquirir materiais e serviços com mais agilidade, mais qualidade, menores custos e obtendo maior adequação às suas demandas específicas.</li> </ul>
<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE</b>	<b>JURÍDICO</b>	<b>DOCUMENTO LEGAL ORGÃO EMISSOR</b>	Manual de Orientação do Programa – 1997 Secretaria Municipal da Educação - SME	Manual de Orientação do Programa – 2000 Secretaria Municipal da Educação - SME
		<b>FORMA JURÍDICA REPASSE</b>	Por meio de convênio entre o Município de Curitiba e a APPF	Por meio de convênio entre o Município de Curitiba e a APPF
		<b>RESPONSABILIDADE JURÍDICA</b>	Presidência da APPF	Presidência da APPF
	<b>ADMINISTRATIVO</b>	<b>PERÍODO DO REPASSE</b>	Trimestral - na implantação em agosto/1997 e outubro/1997, na continuidade nos meses de janeiro, abril, julho e outubro	Trimestral – na segunda quinzena dos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro de cada exercício financeiro
		<b>DESTINAÇÃO DOS RECURSOS</b>	<b>PARA QUEM:</b>	Ensino Regular, Pré-escolar, Classe Especial, EJA, CEIs, Ensino de 5ª a 8ª, Escolas de Educação Especial e Unidade Escolar que possui Farol do Saber.
			<b>PARA QUÊ:</b>	Aquisição de materiais de consumo: expediente, didático-escolar, esportivo, de limpeza, para reparos, alimentos complementares e outros. Prestação de serviços (mão-de-obra) de pequenos reparos e consertos.
		<b>CRITÉRIO PARA REPASSE DE RECURSOS</b>	A APPF recebe em conta bancária os recursos de acordo com o número de alunos matriculados em 31 de março. Este recurso é denominado de "cotas-mês" de acordo com os critérios a seguir: - Pré-escolar, ensino fundamental (séries iniciais) e EJA – 1 cota por aluno por mês para período de 4 horas diárias e 2 cotas por aluno por mês para período integral de 8 horas diárias; - Ensino fundamental (séries finais) e supletivo – 1,5 cotas por aluno por mês e Educação especial – 2,5 cotas por aluno por mês	Mantidos os critérios anteriormente estabelecidos (1997), relativos às cotas-mês, alterando-se, porém, a data base de cálculo do número de alunos para o repasse financeiro: Em 31 de março para o segundo trimestre; em 30 de junho para o terceiro trimestre e em 30 de setembro para o quarto trimestre e primeiro trimestre do ano seguinte. Estabelecido nos repasses trimestrais o valor de R\$ 0,10 (dez centavos) por aluno por mês para emergências médicas nos horários de aula.
		<b>FORMA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	Por meio de Relatório de Aplicação de Recursos no 1º e 3º trimestre do convênio e de Prestação de Contas completa no 2º e 4º trimestre do convênio, aprovadas pelo Conselho de Escola e pela APPF e entregues ao NAF da SME.	Por meio de Relatório de Aplicação de Recursos em fevereiro, maio, agosto e novembro, e Prestação de Contas completa nos meses de fevereiro e agosto, aprovadas pelo Conselho de Escola e pela APPF e entregues ao NAF da SME.
	<b>FINANCEIRO</b>	<b>VALOR DO REPASSE PER CAPITA</b>	O valor da cota-mês na implantação do programa em agosto/1997 era de R\$ 1,00 (um real).	O valor da cota-mês no ano de 2000 era de R\$ 1,18 (um real e dezoito centavos).
		<b>MONTANTE DO PROGRAMA</b>	O valor total foi de R\$ 11.364.411,56 (onze milhões, trezentos e sessenta e quatro mil, quatrocentos e onze reais e cinquenta e seis centavos), de agosto de 1997 a dezembro de 1999.	O valor total foi de R\$ 9.031.888,95 (nove milhões, trinta e um mil, oitocentos e oitenta e oito reais e noventa e cinco centavos), no período de janeiro a dezembro de 2000.

**QUADRO 1 - COMPARATIVO DO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE CURITIBA - 1997/2000**  
**FONTE: A AUTORA (2010)**

### **3.2.1.2 O Funcionamento do Programa e o 2º Manual de Orientações do Programa de Descentralização (2000)**

Dois anos após a implantação do Programa de Descentralização, segundo a Secretaria Municipal da Educação, com as mudanças que ocorreram surgiu a necessidade de maiores esclarecimentos como: contratação para reformas, compra de materiais de consumo, contratação de serviços e de consultoria para capacitação de professores e verba para a segunda etapa do Projeto Digitando o Futuro. Para isso foram elaborados três manuais de orientações, Manual de Orientações: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais, Manual de Orientações: Plano de Obras e Manual de Orientações: Digitando o Futuro.

O Manual de Orientações: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais - 2000 foi uma atualização do manual de 1997. Analisando os aspectos administrativos, a Secretaria Municipal de Educação reafirmou os objetivos do Programa, em sua apresentação intitulada “Aqui, a Comunidade Decide”.

Compartilhar as decisões e as responsabilidades sobre a educação com a comunidade. Possibilitar que o cidadão participe, seja ouvido e se torne um importante agente nas decisões públicas. Foram com esses objetivos – comuns as administrações comprometidas com os novos desafios do setor público – que a Secretaria da Educação de Curitiba vem desenvolvendo, desde 1997, o Projeto de Descentralização. (CURITIBA, 2000, p. ii).

Para a Secretaria Municipal da Educação, o modelo de gerenciamento burocrático e centralizador deu lugar à flexibilidade e à criatividade da gestão democrática e compartilhada, com a escola assumindo a gestão dos recursos, “... se abriu para um mundo de soluções e ideias criativas; com o apoio da comunidade, [e] tem-se mostrado capaz de buscar melhores resultados.” (CURITIBA, 2000, p. ii).

A SME ressaltava a parceria das APPFs e dos Conselhos de Escola como uma nova forma de administrar os serviços públicos. E, ainda, que a escola, na gestão dos recursos e com o apoio da comunidade, tinha conseguido buscar melhores resultados, gerando empregos e fortalecendo as relações com a comunidade. E considerava, do mesmo modo, que esta parceria era fundamental para um melhores resultados na administração pública.

Os objetivos do Programa, neste novo manual, tiveram apenas um acréscimo no seu terceiro item, no que diz respeito à aquisição de materiais e serviços: “maior adequação às suas demandas específicas”,

- oferecer à escola progressivos graus de autonomia de gestão financeira, conforme prevê o artigo 15 da LDB (Lei n.º 9.394);
- estabelecer uma parceria eficaz entre a escola e a comunidade;
- simplificar os procedimentos administrativos, possibilitando à escola adquirir materiais e serviços com mais agilidade, mais qualidade, menores custos e obtendo maior adequação às suas demandas específicas. (CURITIBA, 2000, p. 01).

No Relatório Anual de 2000 da PMC estão as principais ideias do Programa, na visão da Secretaria Municipal da Educação, onde argumenta que:

A Descentralização de Recursos, implantada em 1997, representou o início do processo de autonomia das escolas. Os benefícios desta nova forma de gerenciamento dos recursos públicos ficam a cada ano mais evidenciados dentro da rotina das escolas como elemento integrado entre escola e comunidade. A gestão descentralizada de recursos através de repasse para a APPFs permite a participação efetiva da comunidade nas decisões da escola, além de promover a geração de empregos temporários na execução de obras e reformas e agilidade na efetivação de compras, intensificando o comércio da região onde a escola está localizada e cria oportunidades de trabalho, principalmente para pais de alunos, na execução de pequenos serviços de que a escola necessite. Atualmente, as escolas recebem repasse de recursos para a execução do plano de obras, para implantação dos laboratórios do Digitando o Futuro, para pequenos reparos e compra de material permanente e recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (CURITIBA, 2000, p. 202).

Nos aspectos jurídicos o documento legal continuou sendo o Manual de Orientações do Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais, com algumas alterações que marcaram os quatro anos do Programa e coincidiram com o término da gestão municipal, em 2000.

Na forma de repasse de recursos, manteve-se o convênio com as Associações de Pais, Professores e Funcionários (APPFs), como mecanismo legal. O fato de ser uma pessoa jurídica de direito privado, possuindo autonomia jurídica para contratar, foi considerado pela Prefeitura como mais adequado para viabilizar a gestão. O limite de tempo do convênio era definido em sessenta meses, conforme Lei Federal n.º 8.666/93, que rege os contratos e convênios administrativos.

A responsabilidade jurídica continuou com as APPFs. Nos aspectos administrativos, a periodicidade do repasse dos recursos estava prevista para a

segunda quinzena dos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro de cada exercício financeiro. Este repasse era feito para uma conta específica, em nome da APPF da escola, e necessitava para tanto do Estatuto da APPF, da Ata de Eleição da Diretoria, do cartão do CNPJ, além dos documentos pessoais do presidente e do tesoureiro da associação.

Os recursos financeiros para aquisição de materiais e contratação de serviços poderiam ser aplicados em gastos com material de consumo: expediente, didático-escolar, esportivo, limpeza, reparos e alimentos. O manual exemplificava estes itens, mas as escolhas dos gastos por trimestre ficavam a critério da escola. Os recursos continuaram não podendo ser usados para material permanente e combustível. A compra de material permanente era possível apenas com elaboração de um projeto específico, devidamente aprovado pela Secretaria Municipal de Educação, e mediante aditivo próprio.

Os serviços de terceiros (prestação de serviços realizados por pessoas físicas, autônomas ou jurídicas) referentes à prestação de serviços não podiam exceder 30% do montante recebido no trimestre. Os recursos não podiam ser aplicados com despesa de pessoal que tivessem vínculo com a Prefeitura.

As despesas realizadas com os recursos do Programa de Descentralização, não necessitavam de processos licitatórios, mas demandavam uma pesquisa de preços, sempre com um mínimo de dois orçamentos escritos e assinados, com identificação de CPF/CNPJ da pessoa física ou jurídica que os emitiram. As taxas bancárias, talões de cheque, multas, juros ou despesas com o atraso de pagamentos não podiam ser pagos com os recursos do convênio, devendo ser custeados com recursos arrecadados pela escola.

As escolas passaram a contratar empresas especializadas para dar cobertura de saúde aos alunos matriculados, nos horários de aulas, durante o período letivo. O valor no repasse trimestral para emergências médicas foi de R\$ 0,10 (dez centavos) por aluno/mês, para o ano de 2000. Esta medida é importante por questões de segurança dos alunos, mas ao mesmo tempo reconhece a falta de estrutura adequada do Sistema Municipal de Saúde para atender os alunos com a necessária agilidade.

A Gerência de Logística e o Núcleo de Assessoramento Financeiro (NAF), da Secretaria Municipal da Educação, eram os responsáveis pelo auxílio às escolas, nas dificuldades encontradas com as normas do Programa.

No cálculo per capita, a Comissão de Descentralização manteve o número de cotas da proposta inicial do Programa (1997), no Manual de 2000 e justificou, "... que poderá sofrer evolução à medida que os resultados alcançados com a proposta avançarem positivamente." (CURITIBA, 2000, p. 03).

Por outro lado, houve alteração da data base de cálculo do número de alunos para o repasse financeiro. No Manual de 1997, o número de alunos das Unidades Escolares expressos em 31 de março, nos documentos censitários da SME, servia de referência para este cálculo no ano. Em 2000, o número de alunos considerados como base de cálculo para repasse de recursos, passou a ser informado pelo setor competente da SME. Em 31 de março para o 2º trimestre, em 30 de junho para o 3º trimestre e em 30 de setembro para o 4º trimestre do ano vigente e para o 1º trimestre do ano seguinte.

Na forma de prestação de contas não ocorreram alterações, todos os comprovantes de despesas (nota fiscal, recibo ou fatura) em nome da APPF deveriam ser encaminhados para o NAF, nos meses de fevereiro a dezembro. Para dúvidas de natureza jurídica, a Secretaria contava com o Núcleo de Assessoramento Jurídico e para outros esclarecimentos, a Gerência de Logística.

O Plano de Aplicação de Recursos Trimestral e o Parecer de Prestação de Contas deveriam ser analisados e aprovados pelos Conselhos de Escola e pela APPF. É importante ressaltar que no Plano de Aplicação de Recursos deveriam constar os recursos recebidos, a finalidade a que se destinavam, as prioridades estabelecidas pela comunidade e o planejamento dos recursos recebidos de outras fontes. Os Relatórios de Aplicação de Recursos deveriam ser entregues nos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro.

Nos aspectos financeiros, o valor per capita da cota-mês foi reajustado para R\$1,18 (um real e dezoito centavos). Segundo Souza (2001), no decorrer do ano de 2000, também aumentou o conjunto de tarefas que a escola teve que assumir.

O Manual de Orientações: Plano de Obras tinha como objetivo, nas suas instruções iniciais, descrever os procedimentos necessários para a contratação de obras pela escola, por meio de sua APPF.

O fato que deu origem à elaboração do citado manual foi a possibilidade, criada em 1998, a partir do Programa de Descentralização, de contratação de obras pelas escolas, o que trouxe mudanças e a necessidade de melhor orientar as escolas nas eventuais contratações.

O levantamento das obras necessárias devia ser efetuado por um engenheiro do Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade no Paraná (IBQP), contratado pela Prefeitura.

A planilha de serviços a serem executados devia ser enviada para a escola. Com as planilhas a escola devia selecionar, no mínimo, três empresas para apresentarem orçamento. Estas empresas deveriam apresentar o convite de execução de obras para a Secretaria Municipal de Educação (SME) e para IBQP.

Após o aval da Secretaria, as empresas deveriam apresentar os orçamentos para a APPF e Conselho de Escola, que fariam a escolha. Depois de uma nova análise pela SME/IBQP, era formalizado o termo aditivo, prevendo o repasse especificado a ser depositado na conta da APPF. O acompanhamento dos serviços executados e do pagamento era feito por um engenheiro do IBQP. A prestação de contas se dava ao final da obra e devia ser encaminhada para o NAF, com os documentos necessários.

O Manual de Orientações, que descentralizou o Projeto Digitando o Futuro, ressaltava inicialmente a importância das novas tecnologias de informação na aprendizagem do aluno e trazia orientações para a utilização dos recursos financeiros.

Os repasses previstos para o Programa eram mensais e a prestação de contas, relativas às despesas realizadas, era trimestral e devia ser encaminhada para o NAF/SME. A prestação de contas seguia as orientações do Programa de Descentralização, mas não era necessário Plano de Aplicação de Recursos.

Para receber os recursos do Projeto Digitando o Futuro era necessária uma conta específica. O contrato com a empresa escolhida devia estabelecer as cláusulas necessárias, para realização do projeto.

No Relatório de Gestão da SME (Curitiba, 2000), constavam 47 escolas da Rede Municipal de Ensino que possuíam laboratório de informática em funcionamento. A possibilidade de oferta para a comunidade de cursos de informática, no período noturno, foi considerada um “ganho”, por criar oportunidades de trabalho para a população.

A avaliação da SME, no seu Relatório de Gestão, considerou que os conceitos de autonomia e gestão democrática se expandiram com projetos como o Digitando o Futuro e com a Descentralização (Curitiba 2000).

### 3.2.1.3 A Dimensão Financeira no 1º Período - Gestão 1997/2000

No Relatório de Gestão de 2000, que marca o término da gestão 1997/2000, a SME considera sua “missão” assegurar “ao aluno educação de qualidade para exercício da cidadania”. E qualidade é definida como:

“Compromisso de constante melhoria e busca de resultados efetivos em todos os processos, dando oportunidade à formação da competência humana para a ação social consciente. (Curitiba, 2000 p. 2)

Esta qualidade seria com uma Rede de Escolas autônomas e empreendedoras e com ações cooperativas envolvendo democraticamente todos os segmentos implicados. Além da competência profissional, que seria com “embasamento técnico adequado, comprometidos com o aprimoramento permanente e conscientes de seu papel social.” (Curitiba, 2000).

É importante salientar que a autonomia das escolas e ações cooperativas com o envolvimento da comunidade por meio do Programa de Descentralização, não garante a qualidade. É necessário considerar vários aspectos de forma mais clara e objetiva. É muito vago conceituar qualidade como “a busca de resultados efetivos em todos os processos”, pois é preciso saber quais são os processos.

Na perspectiva financeira, o Relatório de Gestão da SME (2000) apresenta como objetivo principal: “... garantir uma adequada base de financiamento e custeio”, e como objetivos estratégicos:

- Planejar, elaborar, executar e avaliar resultados relativos a projetos em conjunto com a comunidade.
- Ampliar a descentralização financeira da SME em relação às escolas e à Administração Central.
- Buscar fontes adicionais de recursos para investimento e custeio.
- Garantir a destinação dos recursos orçamentários do Município para a SME.
- Otimizar a aplicação de recursos financeiros.
- Adquirir flexibilidade e transparência orçamentárias.
- Incentivar o estabelecimento de parcerias da Secretaria, em todos os seus níveis, com segmentos da comunidade.



Alguns destes objetivos, segundo a SME, foram atingidos, o Programa de Descentralização com base na "gestão compartilhada" com a comunidade foi ampliado a cada ano.

Em 1998, no ano seguinte a sua implantação, o programa abrangia todas as unidades da RME (129 escolas). O Plano de Obras também foi totalmente descentralizado (foram executadas reformas em 92 equipamentos), além de reformas estruturais, foram reformados telhados, instalações hidráulicas e elétricas e banheiros, de acordo com as necessidades das escolas. E, em 1999, os laboratórios do Projeto Digitando o Futuro foram, também, implantados de modo descentralizado. A intenção da SME era continuar a ampliar a descentralização de todos os processos: administrativo, financeiro e pedagógico.

A descentralização administrativa e financeira se deu de forma limitada, nos moldes da SME, com regras e determinações para as escolas seguirem. A descentralização pedagógica não ocorreu, visto que as diretrizes para a educação são determinadas pela SME.

Nesta gestão a PMC optou, também em 1998, pela terceirização de alguns serviços. Este processo iniciou com a merenda escolar, seguido dos serviços de limpeza e conservação das Unidades da RME, e foi concluído em 2000 quando todas as escolas tinham estes serviços terceirizados. Para os serviços de segurança foram contratadas empresas com sistema de alarmes monitorados.

Os programas de Terceirização da Merenda e o Plano de Obras Descentralizado foram considerados programas que deram estrutura física adequada para o trabalho desenvolvido na escola. Embora o Programa de Descentralização Financeira tenha sido considerado pela SME como a grande inovação da gestão 1997/2000, ele manteve os objetivos de manutenção das escolas.

A Secretaria Municipal de Educação, no Relatório de Gestão 1997/2000, ao apresentar as suas principais ações e resultados, destaca no seu "Projeto de Gestão Estratégica para Resultados" os objetivos de fortalecer valores como autonomia, ética, gestão compartilhada, competência profissional e qualidade, buscando transformar as escolas municipais numa rede de escolas autônomas e empreendedoras (CURITIBA, 2000).

O Projeto de Gestão Pública, que teve parceria com o Instituto Municipal de Administração Pública e orientação técnica da Escola Brasileira de Administração

Pública da Fundação Getúlio Vargas, tinha como desafio atender a demanda de serviços públicos com altos padrões de desempenho e com os escassos recursos disponíveis. O investimento na descentralização e consequente autonomia das escolas faziam parte das estratégias do projeto (CURITIBA, 2000).

O programa iniciou, segundo Souza (2001), com a cota-mês de R\$ 1.00. Na vigência do programa no período de 1997 a 2000 ocorreu alteração no valor da cota-mês apenas no último ano do citado período, conforme demonstrado na Tabela 8, a seguir, onde se pode visualizar, também, os valores atualizados e sua variação percentual, quando considerada sua atualização monetária.

**TABELA 8 – VALORES DAS COTA-MÊS – 1997/2000**

<b>ANO</b>	<b>VALOR COTA/MÊS (VALOR ORIGINAL EM R\$)</b>	<b>VALOR COTA/MÊS<sup>5</sup> (VALOR ATUALIZADO EM R\$)</b>	<b>VARIAÇÃO<sup>6</sup> (%)</b>
<b>1997</b>	<b>1,00</b>	<b>2,08</b>	
<b>1998</b>	<b>1,00</b>	<b>2,03</b>	<b>-2,43%</b>
<b>1999</b>	<b>1,00</b>	<b>1,87</b>	<b>-7,77%</b>
<b>2000</b>	<b>1,18</b>	<b>2,10</b>	<b>12,09%</b>

**FONTE: PMC/SME (DADOS ATUALIZADOS PELA AUTORA)**

Na Tabela 9, adiante, tem-se os valores dos repasses anuais do programa e sua devida atualização, o que permite uma comparação real destes mesmos valores anualmente, assim como sua variação percentual, sempre em relação ao ano imediatamente anterior.

<sup>5</sup> Atualização dos valores efetuada com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tomando-se como referência, anualmente, os índices no mês de dezembro de cada ano fiscal considerado e tendo-se como ano-base o de 2008.

<sup>6</sup> Os percentuais demonstrados consideraram as variações anuais dos valores das cotas/mês devidamente atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo-se como referência, ano a ano, os índices no mês de dezembro de cada ano fiscal considerado.

**TABELA 9 – VALORES DOS REPASSES ANUAIS – 1997/2000**

<b>ANO</b>	<b>VALOR DO REPASSE (VALOR ORIGINAL EM R\$)</b>	<b>VALOR DO REPASSE<sup>7</sup> (VALOR ATUALIZADO EM R\$)</b>	<b>VARIAÇÃO<sup>8</sup> (%)</b>
<b>1997</b>	<b>655.224,00 <sup>9</sup></b>	<b>1.363.658,51</b>	<b>-</b>
<b>1998</b>	<b>3.012.433,72</b>	<b>6.117.375,18</b>	<b>348,60%</b>
<b>1999</b>	<b>7.686.753,84</b>	<b>14.396.108,54</b>	<b>135,33%</b>
<b>2000</b>	<b>9.031.888,95</b>	<b>16.068.111,26</b>	<b>11,61%</b>

**FONTE: PMC/SME (DADOS ATUALIZADOS PELA AUTORA)**

Analisando a Tabela 9, observa-se um acréscimo nos valores dos repasses do programa. Do primeiro para o segundo ano (1997/1998) os valores aumentaram em 348,60%, lembrando que no ano de 1997 a implementação do programa se deu somente no mês de agosto. Do segundo para o terceiro ano (1998/1999) houve acréscimo de 135,33%. No último ano desta gestão, ou seja, em 2000, os valores repassados representaram pouco mais de 10%, não acompanhando o índice de crescimento verificado nos períodos anteriores.

**TABELA 10 – COMPARATIVO DO VALOR POR ALUNO – 1997/2000**

<b>ANO</b>	<b>VALOR DO REPASSE<sup>7</sup> (VALOR ATUALIZADO EM R\$)</b>	<b>NÚMERO TOTAL DE MATRÍCULAS NO ANO<sup>10</sup></b>	<b>VALOR POR ALUNO (EM R\$)<sup>11</sup></b>
<b>1997</b>	<b>1.363.658,51</b>	<b>89.652</b>	<b>15,21</b>
<b>1998</b>	<b>6.117.375,18</b>	<b>93.568</b>	<b>65,38</b>
<b>1999</b>	<b>14.396.108,54</b>	<b>94.302</b>	<b>152,66</b>
<b>2000</b>	<b>16.068.111,26</b>	<b>98.173</b>	<b>163,67</b>

**FONTE: PMC/SME (DADOS ATUALIZADOS PELA AUTORA)**

<sup>7</sup> Atualização dos valores efetuada com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tomando-se como referência, anualmente, os índices no mês de dezembro de cada ano fiscal considerado e tendo-se como ano-base o de 2008.

<sup>8</sup> Os percentuais demonstrados consideraram as variações anuais dos valores totais dos repasses devidamente atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo-se como referência, ano a ano, os índices no mês de dezembro de cada ano fiscal considerado.

<sup>9</sup> O total de repasses para o Programa de Descentralização Financeira no ano de 1997 foi de R\$ 655.224,00 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e vinte e quatro reais) e abrangeu um período de apenas cinco meses, iniciando-se em agosto do referido ano.

<sup>10</sup> Número total de matrículas no ano com base no Quadro de Evolução do Número de Matrículas na Rede Municipal, segundo a Modalidade de Ensino, em Curitiba, 1997 - 2009, elaborado pela SME/Departamento de Planejamento e Informações – Fluxo Escolar 1997 a 2006 (março), 2007, 2008 e 2009 (maio).

<sup>11</sup> O valor por aluno refere-se ao cálculo da divisão do valor do repasse anual, devidamente atualizado, pelo número total de alunos matriculados no período, em cada ano considerado, para efeito comparativo.

O número total de matrículas no ano, constantes da Tabela 10, considera tão somente os alunos do ensino fundamental (1ª a 4ª e de 5ª a 8ª séries), da educação especial e da educação de jovens e adultos, estando, neste caso dos anos de 1997 a 2000, excluídos os alunos de educação infantil, lotados em CMEIs, em razão de que neste período os mesmos eram atendidos pela então existente Secretaria Municipal da Criança e não pela Secretaria Municipal de Educação.

Ao comparar os dados da Tabela 10, observa-se que os valores anuais por aluno matriculado na Rede Municipal de Ensino tiveram uma variação significativa, ainda que considerada a evolução positiva no número de matrículas, ano a ano. Os valores calculados demonstraram que no ano de 1997 o valor mensal equivalia a R\$ 3,04 por aluno. No ano de 1998 o valor mensal por aluno era proporcional a R\$ 5,45, sendo que em 1999 este valor mensal era de R\$ 12,72, e, finalmente, em 2000 este valor mensal equivalia a R\$ 13,64.<sup>12</sup>

É preciso ressaltar que nestes valores repassados estavam inclusos além do custo per capita por aluno, os recursos destinados para as obras nas escolas e para o Programa Digitando o Futuro. Uma análise mais aprofundada e considerando a real destinação das verbas, leva a concluir que, embora, os valores citados sejam significativamente maiores que aqueles estabelecidos como cota/mês, os mesmos foram aplicados principalmente para a execução de obras, na melhoria e reforma das escolas.

Um fato bastante significativo na análise do programa é que, segundo dados do Relatório de Gestão 1997/2000 “... o gerenciamento descentralizado das verbas possibilitou a otimização em cerca de 30% dos recursos da SME” (Curitiba, 2000, p. 14). A ausência no citado Relatório de uma explicação mais detalhada acerca da otimização e de como isto se deu, impossibilita o enriquecimento desta pesquisa.

---

<sup>12</sup> O valor mensal calculado é o resultado da divisão do valor por aluno (anual); expresso em reais (R\$) e constante da última coluna da Tabela 10; por 12 meses, obtendo-se assim o seu valor mensal equivalente; exceto para o ano de 1997, onde o cálculo foi efetuado considerando-se apenas o período de 5 meses.

### **3.2.2 2º Período - Gestão 2001/2004**

Em 2001/2004, as políticas educacionais foram de continuidade, com a reeleição do Prefeito Cássio Taniguchi. As metas da Secretaria Municipal de Educação mostraram influência da política nacional, com relação à descentralização, ao estabelecer como objetivo:

Universalizar o atendimento da demanda do ensino fundamental estabelecida para a Rede Municipal de Ensino (RME), garantindo o acesso e a permanência da criança na escola, promover a participação da comunidade nos programas educacionais da cidade por intermédio de parcerias e promover o acesso da escola e da população às novas tecnologias de informação são alguns desses objetivos. A descentralização que visa agilizar os processos, consolidar e ampliar a autonomia das unidades da SME (...). (CURITIBA, 2001, p. 193).

Nesta gestão é publicado o Decreto Municipal nº 922/01, que tem um papel fundamental, pois regulamenta o Programa de Descentralização Financeira criado em 1997. Anteriormente a este decreto a regulamentação se dava por meio dos documentos em forma de manuais do programa: o Manual de Instrução de 1997 e o Manual de Orientações 2000.

A gestão 1997/2000 criou o programa e a gestão seguinte 2001/2004 deu continuidade, com a regulamentação pelo Decreto Municipal nº 922/01.

#### **3.2.2.1 Decreto Municipal nº 922/01**

O Decreto Municipal nº 922/01, de 26 de setembro de 2001, tinha como objetivo instituir no âmbito da SME o Programa de Descentralização Financeira nas unidades da Rede Municipal de Ensino – RME.

A Secretaria Municipal de Educação (SME) continuou responsável pela transferência dos recursos financeiros às unidades da Rede Municipal. E o Decreto Municipal estabelece no seu artigo primeiro que: “O total do repasse para as Escolas será definido anualmente no orçamento da SME”. (CURITIBA, 2001).

Nos aspectos jurídicos, a forma de repasse financeiro (transferência de recursos) prevista no referido Decreto se dá por convênio, entre o Município de Curitiba e as Unidades Executoras (UEX).

É importante ressaltar que nos Manuais de 1997 e 2000, o termo usado era APPF, mas com o Decreto passou a ser usado o termo Unidade Executora, que é o mesmo usado pelo PDDE, do Governo Federal. Neste Decreto, o §3º do artigo 1.º, ressalta que:

Serão consideradas Unidades Executoras as associações e cooperativas juridicamente constituídas como representantes das Unidades da RME para, entre outras atribuições, gerenciar seus recursos financeiros. (CURITIBA, 2001).

A previsão de associações e também de cooperativas deve-se ao fato da existência destas no Município. Soares (2000), ainda que não tenha pesquisado todas as escolas de Curitiba, constatou a existência de uma escola no Município que apresentava uma cooperativa de pais.

O Decreto Municipal nº 922/01 estabelece que a responsabilidade jurídica é da Unidade Executora (APPFs), porém não esclarece se é do presidente, do tesoureiro ou de ambos, apenas ressalta, no seu artigo 4º, que a Unidade Executora “poderá ser responsabilizada civil, penal e administrativamente” (CURITIBA, 2001).

Estava previsto também a realização, pela Secretaria Municipal da Educação, a cada exercício financeiro de auditoria da aplicação dos recursos, por sistema de amostragem.

Nos aspectos administrativos, o período de repasse não está explicitado no Decreto, pois em seu §4º do artigo 1º consta apenas e tão somente que “A SME expedirá normas relativa aos critérios de alocação de recursos”.

Na destinação de recursos, o mesmo instrumento legal, define a possibilidade para aquisição de material permanente (que não estava prevista nos primeiros manuais), mas na prática tal procedimento está condicionado à aprovação, por parte da Secretaria Municipal de Educação.

Os recursos financeiros repassados pelo programa de Descentralização que serão destinados à cobertura de custeio, manutenção, material permanente, reformas e ampliação, que concorram para garantia do funcionamento dos estabelecimentos de ensino, (...). (CURITIBA, 2001).

No Programa de Descentralização, as obras de reforma ou ampliação das escolas eram supervisionadas pela Secretaria Municipal de Obras Públicas e fiscalizadas pela SME ou outra Entidade, contratada para este fim específico.

Com relação aos critérios para repasse dos recursos e valores per capita, o referido Decreto determina que a SME expedirá as normas relativas ao assunto, bem como as instruções necessárias à execução do programa.

A prestação de contas, com os prazos estabelecidos pela SME, devia ser através de demonstrativos da execução financeira e acompanhada dos documentos de comprovação da aplicação de recursos. Estabeleceu-se que o prazo previsto para o arquivamento destes documentos seria de cinco anos, contados da data de aprovação de contas.

Dois anos após a regulamentação do Programa de Descentralização, pelo Decreto Municipal nº 922/01, e buscando tornar mais eficaz o gerenciamento das escolas, o Instituto Curitiba de Informática (ICI) procurou desenvolver um Sistema Contábil Financeiro (COFI).

Tal iniciativa visava facilitar o gerenciamento das informações relacionadas ao controle financeiro das verbas municipais, estaduais e federais repassadas às APPFs, com o objetivo de demonstrar de modo informatizado as origens e aplicações dos recursos recebidos por estas mesmas entidades.

Devido às necessidades de constantes modificações no sistema, este teve que ser reavaliado para uma nova versão e não foi implantado nesta gestão.

No Relatório Anual de 2001, a Secretaria Municipal de Educação refere-se à sua missão como sendo a de assegurar “ao aluno educação de qualidade para o exercício da cidadania, atendendo a demanda” (CURITIBA, 2001).

As ações concretas de parceria e a participação da comunidade por meio das APPFs e dos Conselhos de Escolas são consideradas, neste Relatório, como desafio para construir uma escola melhor. O Programa de Descentralização é avaliado como uma forma de reforçar o relacionamento entre escola e comunidade.

Na questão dos recursos pedagógicos, para a melhoria da qualidade de ensino, o mesmo Relatório considera o “Projeto Digitando o Futuro” um eficaz instrumento que possibilita a utilização da tecnologia como ferramenta de ensino-aprendizagem.

O Relatório reafirma a forma de administração, preocupada em fazer da Rede Municipal de Ensino uma rede de escolas autônomas, que agem sempre em conjunto com a comunidade à qual se destinam. E com isso, “cada escola estará mais apta a oferecer serviços educacionais dirigidos às necessidades específicas da população da região em que atua”, conquistando sua “autonomia pedagógica”.

É importante a valorização da cultura local da comunidade, mas é preocupante a questão do ensino no que se refere a busca da “educação de qualidade” anunciada. Para além das especificidades (e necessidades) da população local, devem-se encontrar meios para que esta educação de qualidade seja acessível a todos.

A ideia de Descentralização da Prefeitura Municipal de Curitiba não se restringe apenas às escolas. Em 2002, o Decreto Municipal nº 706 aprovou e regulamentou normas para concessão, execução e posterior prestação de contas das Transferências de Recursos Financeiros a Título de Subvenções Sociais para “Entidades Executoras”, com inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social e Declaração de Utilidade Pública Municipal. No caso, para a Fundação de Ação Social (FAS) que é a responsável pela Política de Assistência Social do Município.

A Fundação de Assistência Social (FAS) do Município coloca como primeiro termo nas suas diretrizes: “Gestão Descentralizada”. Reafirmando, assim, a ideia de que Prefeitura trabalha com o conceito de Descentralização de uma forma ampla, incluindo as Fundações Municipais. Além da educação e da assistência social a política de descentralização na Prefeitura Municipal atinge outros setores como a saúde e esporte, permeando toda a gestão.

Do mesmo modo que anteriormente adotado, apresenta-se, na página seguinte, um quadro comparativo abordando os objetivos e os principais aspectos jurídicos, administrativos e financeiros relativos a gestão 2001/2004, chamado de Quadro 2 - Comparativo do Programa de Descentralização Financeira nas Escolas Municipais de Curitiba - 2001/2004.



<b>NOME DO PROGRAMA</b>			Programa de Descentralização da Secretaria Municipal da Educação	Repasse de Recursos Financeiros às Unidades da Rede Municipal de Ensino - 2004
<b>PERÍODO DE ABRANGÊNCIA</b>			<b>2001 A 2003</b>	<b>2004</b>
<b>DATA DE PUBLICAÇÃO</b>			26/setembro/2001	2004
<b>OBJETIVOS DO PROGRAMA</b>			O documento legal não estabelece os objetivos do Programa. O objetivo do documento, conforme disposto no seu Art. 1º é o de instituir no âmbito da Secretaria Municipal de Educação - SME, o Programa de Descentralização, mediante a transferência de recursos financeiros às unidades da Rede Municipal de Ensino - RME.	Oferecer às Unidades da RME progressivos graus de autonomia de gestão financeira; estabelecer uma parceria eficaz entre as unidades da RME e a comunidade; e simplificar os procedimentos administrativos, possibilitando às unidades da RME a aquisição de materiais e a contratação de serviços com mais agilidade, mais qualidade, menores custos e maior adequação às suas demandas específicas.
<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE</b>	<b>JURÍDICO</b>	<b>DOCUMENTO LEGAL ORGÃO EMISSOR</b>	Decreto nº 922/2001 Município de Curitiba - Prefeito Cássio Taniguchi	Manual do Programa de Descentralização - 2004 Secretaria Municipal da Educação - SME
		<b>FORMA JURÍDICA REPASSE</b>	Por meio de um convênio entre o Município de Curitiba e as unidades executoras (APPFs)	Por meio de um convênio entre o Município de Curitiba e as unidades executoras (APPFs e APFs)
		<b>RESPONSABILIDADE JURÍDICA</b>	Unidades executoras (APPFs)	Autoridade responsável pela prestação de contas das unidades executoras (APPFs e APFs)
	<b>ADMINISTRATIVO</b>	<b>PERÍODO DO REPASSE</b>	Não especificado, a ser definido pela SME	Trimestral - nos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro
		<b>DESTINAÇÃO DOS RECURSOS</b>	<b>PARA QUEM:</b>	Ensino Regular, Pré-escolar, Classe Especial, EJA, CEIs, Ensino de 5ª a 8ª, Escolas de Educação Especial, Unidade Escolar que possui Farol do Saber, CMAEs e CMEIs
			<b>PARA QUÊ:</b>	Aquisição de materiais de consumo: de expediente, didático, esportivo, de limpeza, de higiene pessoal infantil, de reparos e alimentos complementares. Contratação de serviços de terceiros para pequenos reparos. Plano de Obras (reformas, manutenção e reparos). Projeto Digitando o Futuro e Seguro.
		<b>CRITÉRIO PARA REPASSE DE RECURSOS</b>	O total do repasse financeiro será definido anualmente no orçamento da SME. A transferência de recursos financeiros será efetivada, em conta corrente específica para as unidades da RME que possuam unidades executoras constituídas. A SME expedirá normas relativas aos critérios de alocação de recursos e valores "per capita".	Ensino regular, Pré-Escola, Classe Especial e EJA - R\$ 2,50 por aluno - com um acréscimo de 10% a título de aumento de demanda (R\$ 2,75); Escola de 5ª a 8ª (regular e supletivo) - com acréscimo de 50% no valor por aluno (R\$ 3,75); Educação especial - com acréscimo de 150% no valor por aluno (R\$ 6,25); CMAEs - R\$ 300,00 por unidade; CMEIs - R\$ 9,00 para unidades sem berçário e de R\$ 10,50 para unidade com berçário; Farol do Saber - R\$ 220,00 por unidade
		<b>FORMA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	Demonstrativo da execução financeira, acompanhados de documentos. Os prazos serão estabelecidos pela SME. A SME realizará auditoria da aplicação dos recursos, por sistema de amostragem.	Relatório de Aplicação de Recursos em fevereiro, maio, agosto e novembro, e Prestação de Contas completa nos meses de fevereiro e agosto, aprovadas pelo Conselho de Escola e pela APPF e entregues ao NAF da SME.
	<b>FINANCEIRO</b>	<b>VALOR DO REPASSE PER CAPITA</b>	R\$ 2,00 (dois reais) nos anos de 2002 e 2003, sendo que para o ano de 2001 o respectivo dado não está disponível	R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos)/aluno mês
		<b>MONTANTE DO PROGRAMA</b>	O valor para o período de 2002 a 2003 foi de R\$ 14.515.759,14 (quatorze milhões, quinhentos e quinze mil, setecentos e cinquenta e nove reais e quatorze centavos), sendo que para o ano de 2001 o respectivo dado não está disponível	O valor total foi de R\$ 18.111.083,99 (dezoito milhões, cento e onze mil, oitenta e três reais e noventa e nove centavos) para o período de janeiro/2004 a dezembro/2004

**QUADRO 2 - COMPARATIVO DO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE CURITIBA - 2001/2004**  
**FONTE: A AUTORA (2010)**

### **3.2.2.2 O Funcionamento do Programa e o 3º Manual de Orientações do Programa de Descentralização (2004)**

No final da gestão estudada (2004) e atendendo o previsto no Decreto Municipal nº 922/01, que exigia regulamentação complementar da Secretaria Municipal de Educação para a execução do Programa de Descentralização, é publicado o 3º Manual do Programa de Descentralização - 2004.

Neste Manual, os objetivos são mantidos e consistiam em:

- Oferecer às Unidades da RME progressivos graus de autonomia de gestão financeira, conforme prevê o artigo 15 da LDB nº 9.394/96;
- Estabelecer uma parceria eficaz entre as Unidades da RME e a comunidade;
- Simplificar os procedimentos administrativos, possibilitando às Unidades da RME a aquisição de materiais e a contratação de serviços com mais agilidade, mais qualidade, menores custos e maior adequação às suas demandas específicas. (CURITIBA, 2004a, p. 7)

No Relatório Anual 2004, do Instituto Municipal de Administração Pública, os objetivos do Programa foram reafirmados e consistiam em alcançar:

(...) maior autonomia na gestão financeira, [e que isso] simplifica os procedimentos administrativos e possibilita estabelecer uma parceria entre elas [escolas] e a comunidade para aquisição de materiais e a contratação de serviços com mais agilidade, maior qualidade e menores custos. (CURITIBA, 2004b, p. 269).

No Manual do Programa de 2004 (CURITIBA, 2004a), além dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) passarem a ser considerados Unidades da RME, foram incluídos repasses descentralizados para aquisição do seguro contra roubo.

Nos aspectos jurídicos, o Convênio Administrativo continuou sendo o instrumento legal para o repasse de recursos financeiros, entre as Unidades Executoras (APPFs e APFs) e a Prefeitura Municipal.

O prazo inicial do Convênio é de um ano, prorrogável por períodos sucessivos e iguais, no limite temporal de sessenta meses no máximo, de acordo com a Lei Federal nº 8.666/93 e o Decreto Municipal nº 922/01. O Convênio do Programa de Descentralização é renovado no final de cada ano, mediante Termo Aditivo, e por solicitação do presidente da Associação para o Secretário Municipal Educação.

A responsabilidade jurídica é da autoridade responsável pela Prestação de Contas da Unidade Executora. A periodicidade dos repasses continuou trimestral para os materiais de consumo e serviços eventuais. Estava previsto neste Manual, que os valores definidos podiam ser alterados de acordo com as políticas do Município.

A destinação dos recursos continuou programada para aquisição de materiais de consumo: de expediente, didático, esportivo, de limpeza, de reparos, de alimentos complementares, além da contratação de serviços para pequenos reparos.

O valor para pagamento de serviços de terceiros (pequenos reparos), como no manual anterior, não podia exceder ao valor de 30% do montante de recursos repassados à Unidade no trimestre.

Com a inclusão dos CMEIs, foi acrescentado o item material de higiene pessoal/infantil e também a compra de produtos relacionados com a Páscoa, Dia das Crianças, Festa Junina e Natal.

A liberação dos recursos seguiu o modelo do manual anterior, previstos para os meses de março, julho, agosto e novembro, subsidiando, respectivamente, os 2º, 3º e 4º trimestres do mesmo ano e o 1.º trimestre do ano seguinte.

A Coordenação do Programa era responsável por sugerir alterações e melhorias nas regras, assim como assessorar e acompanhar os resultados, promovendo a divulgação e troca de informações entre as Unidades, e publicar relatórios gerais, sobre a destinação dos recursos do Programa.

A prestação de contas era realizada por meio de Relatório de Aplicação de Recursos, em fevereiro, maio, agosto e novembro, e prestação de contas completa, nos meses de fevereiro e agosto. Era necessário, primeiro, a aprovação do Conselho de Escola e da APPF, para depois ser entregue ao NAF.

O valor do repasse de recursos para o Ensino Regular, Pré-Escola, Classe Especial e Educação de Jovens e Adultos passou a ser de R\$ 2,50 por aluno, com um aumento de 10% no número total de alunos, a título de previsão de aumento da demanda. Por exemplo: uma escola com 1.200 alunos receberia o equivalente a 1.320 alunos, ou seja, R\$ 3.300.00.

As escolas de 5ª a 8ª série (regular e supletivo) mantiveram o acréscimo de 50% no valor por aluno, assim como as escolas de Educação Especial mantiveram seu acréscimo de 150% no valor por aluno, sobre o valor da cota-aluno de R\$ 2,50, estabelecida para o ano de 2004.

Os Centros Municipais de Atendimento Especializados (CMAEs), em 2000, recebiam R\$ 150,00 mensais e, em 2004, este valor passou a ser de R\$ 300,00.

Os Faróis do Saber, que recebiam R\$ 150,00 mensais, passaram a receber R\$ 220,00. Nos CMEIS, o valor unitário era de R\$ 9,00 para CMEIs sem berçário e R\$ 10,50 para CMEIs com berçário.

Os dados acima citados são do Manual do Programa de Descentralização de 2004, porém os valores efetivamente repassados para as escolas no referido período constam de forma diferenciada<sup>13</sup>.

No primeiro semestre de 2004, o valor do repasse mensal por aluno (para manutenção e melhorias) foi de R\$ 2,50 e permaneceu igual no segundo semestre, porém com um acréscimo de R\$ 0,65 para compra de material de limpeza.

Este acréscimo ocorreu, também, nos Faróis do Saber, que passaram a receber além do valor de R\$ 220,00, um adicional de R\$ 150,00 para limpeza.

Os CMAEs passaram a receber, além dos R\$ 300,00, mais R\$ 200,00 para limpeza.

A partir de 2002, em face da extinção da Secretaria Municipal da Criança, e incorporação dos CMEIs pela Secretaria Municipal da Educação, ocorreu um aumento considerável no número de unidades a serem atendidas pelo Programa.

No Relatório de Gestão 2004, da SME, que analisa o período 2001/2004, estavam entre os objetivos, a ampliação da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das Unidades e

(...) a SME concentrou seus esforços na qualidade da educação, buscando melhorias no ambiente físico, por meio de um significativo volume de obras de construção, reforma e ampliação (...) (CURITIBA, 2004a)

No final da gestão em 2004, com a ampliação dos investimentos, ocorreu um aumento na construção, reforma e ampliação de escolas e CMEIs. Neste mesmo ano é apresentado o Manual de Obras (2004), que instituiu as normas relativas aos procedimentos para contratação e execução de obras pelas Unidades da RME.

Em relação ao Manual de 2000, ocorreram mudanças na regra de contratação, que só poderiam se dar por meio de empresas de engenharia, habilitadas pela Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP).

<sup>13</sup> Conforme informações fornecidas para a autora, em resposta à solicitação protocolada no Gabinete da Secretária da SME, em 13/11/09 e recebido em 03/12/09.

O Convênio de cooperação técnica, com os engenheiros do Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP), para orientar os diretores no acompanhamento das obras do Programa de Descentralização, foi repassado no último ano de gestão (2004) para o Centro de Integração de Tecnologia do Paraná (CITPAR)<sup>14</sup>.

### **3.2.2.3 A Dimensão Financeira no 2º Período - Gestão 2001/2004**

No Relatório Anual 2004, elaborado pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), que marca o término da gestão 2001/2004, é forte a ideia de gestão descentralizada:

Estruturas organizacionais mais flexíveis, adaptáveis às demandas da sociedade, favorecendo o uso da criatividade e inovação; raciocínio estratégico presente em todos os níveis e voltados para resultados: aproximação da administração pública através da descentralização, com melhor conexão e flexibilização entre os níveis local, regional e central, resultando em agilização de respostas e criação de redes de comunicação mais eficazes, interna e externamente, são alguns dos avanços organizacionais realizados nesta gestão” (CURITIBA, 2004b, p. 48).

A análise da SME é bastante otimista com os resultados do Programa de Descentralização, mas não apresenta dados suficientes que possam demonstrar as conclusões a seguir:

A descentralização demonstra como um processo produz resultados quando as pessoas diretamente interessadas são chamadas a participar e decidir, permitindo e incentivando a diversidade, eliminando etapas intermediárias e criando competências. Esse programa desenvolve na comunidade um sentimento de propriedade em relação aos equipamentos públicos, estabelecendo um processo de efetivo controle social e transformando as escolas públicas em clientes diretos dos fornecedores em benefício de todos os alunos. (CURITIBA, 2004b, p. 269).

A Secretaria Municipal da Educação produziu um documento em 2004, sobre o Programa de Descentralização de Recursos, justificando que:

<sup>14</sup> É uma sociedade de direito privado, sem fins lucrativos criada em 1985 com o objetivo de promover o desenvolvimento tecnológico-Industrial do Estado do Paraná, reunindo empresas, instituições de ensino e pesquisa e governo, e como o IBQP, também trabalha em parceria com o SEBRAE e FIEP.

(...) fundamentada no princípio constitucional da “Gestão Democrática” para o ensino público estabelecido no artigo 206, inciso VI, e ainda nos princípios de autonomia, flexibilidade e descentralização, a Secretaria Municipal de Educação priorizou os programas e projetos construídos coletivamente, com o envolvimento e compromisso de todos os responsáveis pela ação educativa. (SANTOS e ALESSI, 2004, p. 61).

E, ainda, no mesmo documento conclui que o Programa de Descentralização, nos oito anos desde sua implantação, além de buscar o atendimento gradativo dos preceitos da LDB, correspondeu a uma nova orientação para a Rede Municipal de Ensino. Esta nova política educacional teve como preceito a autonomia da escola na tomada de decisões quanto à aplicação de recursos, ficando a Secretaria com as funções de coordenação e acompanhamentos das ações.

O Programa de Descentralização, para a Secretaria, simplifica os procedimentos administrativos diminuindo a burocracia, eliminando etapas intermediárias com gradativos ganhos de qualidade e agilidade nos gastos públicos, além da transparência na aplicação do dinheiro público.

A Descentralização Financeira, segundo a SME, foi consolidada nesta gestão (2001/2004), pela ampliação da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das unidades, transformando-as em centros articuladores de integração com a família e a comunidade.

Analisando a posição da SME, se observa novamente que os objetivos do Programa de Descentralização como: ampliação da autonomia, simplificação dos procedimentos administrativos, maior integração com a família e comunidade, ainda são tímidos em relação aos resultados proclamados.

Considerando-se que o Programa de Descentralização teve sua implantação em 1997, e que uma real e eficaz avaliação de seus aspectos financeiros somente é possível pela comparação do maior número de dados e variáveis disponíveis, optou-se aqui por incluir o período relativo à gestão imediatamente anterior, a saber, de 1997 a 2000, além do próprio período aqui em análise, de 2001 a 2004.

Como típico exemplo desta assertiva, temos que o valor da cota/mês no ano de 2004 foi de R\$ 2,50 - o que representou um acréscimo nominal de 150,00% em relação ao valor da cota/mês estabelecida em 1997 (R\$ 1,00), sendo que o acréscimo real no período foi significativamente menor, equivalendo a 45,19%, quando considerada a atualização monetária dos referidos valores.

Na Tabela 11, têm-se as cota/mês expressas com seus valores originais, seus valores atualizados monetariamente, pela mesma data base (2008), e suas variações percentuais anuais, visando, deste modo, sua comparação.

**TABELA 11 – VALORES DAS COTA-MÊS – 1997/2004**

<b>ANO</b>	<b>VALOR COTA/MÊS (VALOR ORIGINAL EM R\$)</b>	<b>VALOR COTA/MÊS<sup>15</sup> (VALOR ATUALIZADO EM R\$)</b>	<b>VARIÇÃO<sup>16</sup> (%)</b>
1997	1,00	2,08	
1998	1,00	2,03	-2,43%
1999	1,00	1,87	-7,77%
2000	1,18	2,10	12,09%
2001	- 17	-	
2002	2,00	2,83	
2003	2,00	2,57	-9,41%
2004	2,50	3,02	17,78%

**FONTE: PMC/SME (DADOS ATUALIZADOS PELA AUTORA)**

**TABELA 12 – VALORES DOS REPASSES ANUAIS – 1997/2004**

<b>ANO</b>	<b>VALOR DO REPASSE (VALOR ORIGINAL EM R\$)</b>	<b>VALOR DO REPASSE<sup>15</sup> (VALOR ATUALIZADO EM R\$)</b>	<b>VARIÇÃO<sup>16</sup> (%)</b>
1997	655.224,00 <sup>18</sup>	1.363.658,51	-
1998	3.012.433,72	6.117.375,18	87,61%
1999	7.686.753,84	14.396.108,54	135,33%
2000	9.031.888,95	16.068.111,26	11,61%
2001	- 17	-	-
2002	5.043.355,87	7.145.120,40	-
2003	9.472.403,87	12.157.497,30	70,15%
2004	18.111.083,90	21.901.750,20	80,15%

**FONTE: PMC/SME (DADOS ATUALIZADOS PELA AUTORA)**

<sup>15</sup> Atualização dos valores efetuada com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tomando-se como referência, anualmente, os índices no mês de dezembro de cada ano fiscal considerado e tendo-se como ano-base o de 2008.

<sup>16</sup> Os percentuais demonstrados consideraram as variações anuais dos valores das cotas/mês devidamente atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo-se como referência, ano a ano, os índices no mês de dezembro de cada ano fiscal considerado.

<sup>17</sup> Dado não disponível.

<sup>18</sup> O total de repasses para o Programa de Descentralização Financeira no ano de 1997 foi de R\$ 655.224,00 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e vinte e quatro reais) e abrangeu um período de apenas cinco meses, iniciando-se em agosto do referido ano.

Analisando os dados constantes da Tabela 12, e a evolução do montante de verbas repassadas ao Programa, observa-se que até o final da primeira gestão (1997/2000), esses valores tiveram um aumento significativo.

Na segunda gestão (2001/2004) houve uma diminuição no montante dos repasses, sendo que em 2002 e 2003 os valores anuais foram inferiores àqueles de anos anteriores, notadamente em relação aos anos de 1999 e 2000.

Somente no final da gestão, em 2004, percebe-se novamente um incremento significativo no valor dos repasses.

**TABELA 13 – COMPARATIVO DO VALOR POR ALUNO – 1997/2004**

<b>ANO</b>	<b>VALOR DO REPASSE<sup>19</sup> (VALOR ATUALIZADO EM R\$)</b>	<b>NÚMERO TOTAL DE MATRÍCULAS NO ANO<sup>20</sup></b>	<b>VALOR POR ALUNO (EM R\$)<sup>21</sup></b>
<b>1997</b>	<b>1.363.658,51</b>	<b>89.652</b>	<b>15,21</b>
<b>1998</b>	<b>6.117.375,18</b>	<b>93.568</b>	<b>65,38</b>
<b>1999</b>	<b>14.396.108,54</b>	<b>94.302</b>	<b>152,66</b>
<b>2000</b>	<b>16.068.111,26</b>	<b>98.173</b>	<b>163,67</b>
<b>2001</b>	<b>-<sup>22</sup></b>	<b>114.087</b>	<b>-</b>
<b>2002</b>	<b>7.145.120,40</b>	<b>123.505</b>	<b>57,85</b>
<b>2003</b>	<b>12.157.497,30</b>	<b>130.066</b>	<b>93,47</b>
<b>2004</b>	<b>21.901.750,20</b>	<b>132.738</b>	<b>165,00</b>

**FONTE: PMC/SME (DADOS ATUALIZADOS PELA AUTORA)**

Na Tabela 13, o número total de matrículas no ano considera para o período de 1997 a 2000 somente os alunos do ensino fundamental, da educação especial e da educação de jovens e adultos. Para o período ora em análise, de 2001 a 2004, estão incluídos, também, os alunos de educação infantil lotados em CMEIs, decorrente do fato de que a partir de 2001 os CMEIs passaram a receber verbas do Programa de Descentralização.

<sup>19</sup> Atualização dos valores efetuada com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tomando-se como referência, anualmente, os índices no mês de dezembro de cada ano fiscal considerado e tendo-se como ano-base o de 2008.

<sup>20</sup> Número total de matrículas no ano com base no Quadro de Evolução do Número de Matrículas na Rede Municipal, segundo a Modalidade de Ensino, em Curitiba, 1997 - 2009, elaborado pela SME/Departamento de Planejamento e Informações – Fluxo Escolar 1997 a 2006 (março), 2007, 2008 e 2009 (maio).

<sup>21</sup> O valor por aluno refere-se ao cálculo da divisão do valor do repasse anual, devidamente atualizado, pelo número total de alunos matriculados no período, em cada ano considerado, para efeito comparativo.

<sup>22</sup> Dado não disponível.



Os valores anuais por aluno apresentaram na Tabela 13, uma evolução positiva, quando considerados o período de 1997 a 2000 e o ano de 2004 isoladamente. Esta mesma avaliação se mostra prejudicada, em face da indisponibilidade dos dados relativos ao ano de 2001, impossibilitando, assim, sua comparação com os demais períodos anuais, principalmente dos anos imediatamente anterior e posterior.

Levando-se em conta, agora, apenas o período relativo à gestão de 2001 a 2004, tem-se que os valores mensais por aluno, calculados com base no número total de matrículas, equivaleram respectivamente a R\$ 4,82 em 2002, a R\$ 7,79 em 2003 e a R\$ 13,75 em 2004, demonstrando, deste modo, uma diminuição de aporte no primeiro ano considerado (2002), e um incremento significativo, principalmente, no último ano de 2004.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> O valor mensal calculado é o resultado da divisão do valor por aluno (anual); expresso em reais (R\$) e constante da última coluna da Tabela 13; por 12 meses, obtendo-se assim o seu valor mensal equivalente; exceto para o ano de 1997, onde o cálculo foi efetuado considerando-se apenas o período de 5 meses.

### 3.2.3 3º Período - Gestão 2005/2008

A gestão 2005/2008, da Prefeitura Municipal de Curitiba, teve a frente do executivo o então vice-prefeito da gestão anterior, Carlos Alberto Richa.

Após duas gestões seguidas com o mesmo Secretário de Educação, houve sua substituição, ocorrendo, a partir desta mudança, um maior enfoque na Educação Infantil e, também, uma maior atenção com a comunidade.

No Relatório de Gestão, do IMAP, a Secretaria Municipal da Educação cita como diretrizes básicas da nova gestão:

- O compromisso com a qualidade do Ensino Fundamental e da Educação Infantil [por meio do melhoramento da infra-estrutura e do processo de aprendizagem];
- A interação maior com a comunidade de Curitiba [por meio do Programa Comunidade Escola, com a abertura das escolas nos sábados e domingos com ações socioeducativas];
- A expansão da educação [em especial da educação infantil]; (CURITIBA, 2005)

A primeira diretriz tem uma preocupação com a qualidade, em termos de infra-estrutura (bibliotecas, laboratório de informática, salas de aula) e com o processo de aprendizagem.

A segunda diretriz é pelo envolvimento da comunidade por meio do Programa Comunidade Escola, tendo a escola como ponto de referência.

A terceira tem uma preocupação com a demanda da educação infantil e a “SME respalda-se na perspectiva de co-responsabilidade com a família e a comunidade”, em ações integradas de educação e cuidados.

Estas diretrizes, segundo a SME, estão pautadas em valores como a ética, a gestão democrática e a autonomia. (CURITIBA, 2005, p. 200).

É importante observar que a primeira diretriz, ao referir-se à questão da infraestrutura, tem uma relação mais direta com a descentralização de recursos. A segunda diretriz envolve a comunidade, vindo assim ao encontro, ainda que indiretamente, de um dos objetivos principais do Programa de Descentralização. O Comunidade Escola, ao abrir as escolas públicas nos finais de semana, possibilita o envolvimento das famílias e tem como objetivo primordial a diminuição dos índices de violência e criminalidade dos jovens, nos finais de semana.

No lançamento do Comunidade Escola, em agosto de 2005, a qualidade do ambiente escolar foi considerada como uma das condições mais importantes para o sucesso dos alunos. Um dos fatores importantes deste programa foi uma maior preocupação com a estrutura física das escolas, visando com isto propiciar melhores condições para receber as famílias.

A terceira diretriz, ao valorizar a expansão da educação, demonstra que a SME reconhece que:

A educação pública é um dos principais fatores de mobilidade social em qualquer sociedade, pois permite ao cidadão o acesso ao conhecimento e aos níveis de formação necessários para a sua ascensão profissional ou empresarial. (CURITIBA, 2005, p. 219)

É um desafio, segundo a SME, ofertar uma educação pública de qualidade, que propicie a todos os estudantes níveis adequados de habilidades e competências para o exercício pleno da cidadania.

As ações para melhorar a educação, foram no sentido de capacitar os professores educadores, aprimorar os referenciais curriculares e na aquisição de material didático pedagógico, além da cooperação técnica com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação.

Esta gestão deu continuidade em grande parte dos programas que existiam, com graus de intensidades diferentes, mas também criou novos programas.

No site da Prefeitura Municipal de Curitiba, a SME faz um breve resumo a respeito do repasse de Recursos do Programa de Descentralização, tendo como objetivos gerais:

- Transferir as decisões para o nível local, dando autonomia e criando o comprometimento com os resultados;
- Responder às necessidades com agilidade e produtividade;
- Aproveitar melhor os recursos escassos e obter melhor atendimento;
- Incentivar a participação da sociedade; (CURITIBA, 2007)

E como objetivo específico o de “facilitar e agilizar as atividades da escola, assegurando os recursos necessários para a aquisição de material de consumo e contratação de serviços para reparos”.

O Programa de Descentralização teve uma forte importância na gestão que o implantou (1997/2000), porém na segunda gestão (2001/2004) foram reduzidos os recursos do Programa, tendo apenas no último ano um crescimento significativo.

Os objetivos do Programa (CURITIBA, 2007), citados anteriormente, mudam em relação aos das gestões anteriores e aparecem novos elementos tais como: comprometimento com os resultados e produtividade - os quais estão associados com a idéia de gestão, e aproveitamento de recursos escassos - que remetem a idéia da disponibilidade financeira do programa.

Uma mudança significativa que ocorre com o Programa de Descentralização em 2007, diz respeito à publicação da Resolução nº 03/06 pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Esta resolução dispõe sobre a fiscalização das transferências voluntárias, estaduais e municipais, repassadas às entidades de Administração Públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos.

### **3.2.3.1 O Papel do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**

O Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Unidades da Rede Municipal de Ensino, a partir da Resolução nº 03/06, passa a ter como órgão de fiscalização direta da Prestação de Contas o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TC).

A nomenclatura que o TC usou, para estes Programas, na publicação da citada Resolução, em 2006, é o de Transferências Voluntárias, que são recursos do Estado ou do Município, repassados às entidades da Administração Pública ou às Entidades Privadas sem fins lucrativos.

Entender esta resolução é fundamental, pois o cumprimento da Resolução nº 03/06 passou a ser obrigatório a partir de 1º de janeiro de 2007, para os Municípios.

A referida Resolução, no seu artigo 2º, considera:

Transferências Voluntárias, o repasse de recursos correntes ou de capital por entidades da Administração Pública Estadual ou Municipal a outra pessoa jurídica de direito público ou privado da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, ou pessoa jurídica de direito privado sem fim lucrativos, a título de convênio, auxílio, acordo, cooperação, subvenção social, ajustes ou outros instrumentos congêneres, que não decorra de determinação constitucional ou legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (PARANÁ, 2006).

Entendendo que: convênio, auxílio, acordo, cooperação, subvenção social, ajustes e outros instrumentos congêneres são os elementos formais que disciplinam as Transferências Voluntárias de recursos públicos.

No caso do Programa de Descentralização de Curitiba é utilizado o convênio, com as APPFs, com objetivo de recebimento dos recursos para executar as metas do Programa.

O Plano de Trabalho é requisito do ato de Transferências Voluntárias, com metas e etapas a serem atingidas, além do Plano de Aplicação dos Recursos e os Critérios de Avaliação. No caso do Programa de Descentralização Financeira o Plano de Aplicação dos recursos das APPFs é feito desde sua implantação.

O Relatório de Execução das Transferências Voluntárias (Prestação de Contas) é um conjunto de documentos que tem como objetivo as demonstrações físico-financeiras, contábeis, orçamentárias e patrimoniais, destinadas a compor a Prestação dos Recursos junto ao Tribunal e ao Órgão Municipal competente.

Para a Prestação de Contas das Transferências Voluntárias passa a ser necessário o protocolo no Tribunal de Contas, no prazo de até sessenta dias do término da vigência. O trabalho de fiscalização do Tribunal de Contas compreende o exame de formalização, liberação e execução das Transferências Voluntárias, adotando os procedimentos pertinentes de acordo com seu regimento interno, quando detectar irregularidades. Os documentos referentes às Prestações de Contas devem ficar arquivados por cinco anos nas escolas.

O Programa de Gerência e Controle de Transferências Voluntárias do Tribunal de Contas (TC) estabeleceu uma nova forma de fiscalização das verbas estaduais e municipais repassadas às entidades da Administração Pública, ou às entidades privadas sem fins lucrativos. A informatização, além de atender determinações do TC no sentido de que todas as informações referentes à entidade fiquem disponíveis no sistema, agiliza o processo de Prestação de Contas.

A possibilidade de acompanhamento por parte da população sobre a aplicação das verbas públicas é uma forma de melhorar a transparência e o controle, embora isto ainda seja restrito. Com relação às Transferências Voluntárias, do Programa de Descentralização de Verbas do Município, os dados referentes à Prestação de Contas das Unidades Escolares não estão disponíveis no site do Tribunal de Contas.

A aplicação desta Resolução nº 03/06 do TC é importante, quando considerado o controle externo dos recursos públicos. A crescente facilidade propiciada pela informática contribui para a divulgação da prestação de contas do dinheiro público. A falta de informação sobre os gastos públicos é a negação de um direito, mas a divulgação na página (virtual) da escola, da SME e do Tribunal de Contas, já poderia ser um bom começo.

### **3.2.3.2 Decreto Municipal nº 704/07**

Com a Resolução nº 03/06, o Tribunal de Contas do Estado passou a regulamentar e fiscalizar as Transferências Voluntárias do Município. O cumprimento do decreto passou a ser obrigatório a partir de 1º de janeiro de 2007.

A Prefeitura Municipal precisou se adequar à Resolução nº 03/06 do Tribunal de Contas e em razão disto publicou o Decreto Municipal nº 704/07, que regulamentou as normas para a Concessão, Execução, Prestação de Contas e Fiscalização das Transferências Voluntárias para o Município e outros repasses, instituindo uma Comissão Gestora das Transferências.

As mudanças que ocorreram com o Decreto nº 704/07 aplicaram-se a toda a estrutura administrativa municipal, com uma regulamentação específica para o Programa de Descentralização de Recursos da SME.

Nos aspectos jurídicos do Programa, o documento legal, em 2007, passa a ser o Decreto nº 704/07. A Prefeitura Municipal de Curitiba passa a usar o termo Transferências Voluntárias para o Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Unidades da Rede Municipal de Ensino.

Transferências Voluntárias é o termo adotado pelo Estado e que, também, passou a ser usado para outros Programas da Administração Pública.

O citado Decreto reafirma a forma de repasse trimestral do Programa de Descentralização, através do Convênio entre o Município e as Associações de Pais, Professores e Funcionários, das Unidades de Ensino Fundamental (APPFs) e Associações de Pais e Funcionários das Unidades de Educação Infantil (APFs).

A responsabilidade jurídica é das APPFs e APFs (pessoas jurídicas de direito privado), conforme disposto no Regulamento instituído no referido Decreto, que considera transferência voluntária como:

(...) o repasse de recursos correntes ou de capital por entidades da Administração Pública Municipal a outra pessoa jurídica de direito público ou privado da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, ou a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, a título de convênio, auxílio, acordo, cooperação, subvenção social, ajustes ou outros instrumentos congêneres, que não decorra de determinação constitucional legal ou os destinados ao sistema único de saúde. (CURITIBA, 2007).

Segundo o Decreto Municipal nº 704/07, no seu artigo 2º:

Os acordos, termos de parceria, termos de cooperação, convênios e outros instrumentos congêneres estabelecidos por órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta que impliquem na expansão de sua despesa, serão previamente analisados pela Secretaria Municipal de Finanças, cujo parecer explicitará a viabilização ou não dos mesmos. (CURITIBA, 2007).

Nos aspectos administrativos, o período de repasse continuou trimestral e refere-se a recursos transferidos que se destinam à cobertura de despesas de custeio (materiais de consumo e serviços eventuais).

O Decreto considera como materiais de consumo: materiais de expediente, materiais didáticos, materiais esportivos, materiais de limpeza, materiais de higiene infantil, materiais para reparos e alimentos, em conformidade com o Manual de Descentralização. Como serviços eventuais considera aqueles prestados de forma esporádica, como mão-de-obra para pequenos reparos.

Continuou vetada a aplicação dos recursos em despesas com aquisição de equipamentos, material permanente, transporte, cartório, combustível e pagamento de taxas bancárias decorrentes de culpa do agente da entidade tomadora dos recursos. As despesas de pessoal, que caracterizem vínculo empregatício também não são permitidas. As compras com os recursos do Programa de Descentralização devem ser à vista, sendo vetada a compra de bens usados. Está previsto repasse para obras de construção, reformas e ampliação das escolas.

Os critérios para o cálculo do per capita não está especificado no Decreto nº 704/07, prevalecendo as orientações do Manual do Programa - 2004.

A prestação de contas deve ser aprovada pela APPF e entregue no Departamento de Logística da Secretaria Municipal da Educação e, posteriormente, ao Núcleo de Assessoramento Financeiro (NAF).

No artigo 34 do Regulamento, instituído pelo Decreto, está previsto que:

A prestação de contas do repasse trimestral relativo ao Programa de Descentralização de Recursos deve ser protocolada junto ao órgão municipal competente até 15 (quinze) dias após o encerramento do semestre e reunirá todas as parcelas de recursos repassados no período. (CURITIBA, 2007).

Após a análise da prestação de contas é necessário encaminhar à Comissão Gestora de Transferências, o Termo de Cumprimento dos Objetivos. Esta Comissão tem entre suas atribuições: avaliar o cumprimento das metas, controlar as aplicações dos recursos, elaborar parecer quanto às Prestações de Contas e outros repasses recebidos, emitir a Certidão Liberatória ou documento equivalente e encaminhar a Prestação de Contas aos Órgãos de controle externo ou repassadores do recurso.

A Comissão Gestora de Transferências é responsável pelo controle e gerenciamento das transferências voluntárias, definindo as datas limite para remessa pelos órgãos concedentes e entidades tomadoras dos recursos.

É feita uma distinção dos termos definidos no artigo 2º das Disposições Gerais, onde para as escolas é usado o termo convênio, que junto com acordos, ajustes e cooperação, são definidos como os instrumentos jurídicos formais que disciplinam as Transferências Voluntárias. Isto se aplica para entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Município e entidades da Administração Federal, Estadual ou Municipal, ou entidades privadas sem fins lucrativos (que no caso das escolas são as APPFs).

É importante destacar que o Decreto Municipal nº 704/07, coloca a necessidade do Plano de Trabalho como peça integrante do ato de Transferências Voluntárias e que deve ser formalizado no convênio, com metas e etapas a serem atingidas, plano de aplicação dos recursos e critérios de avaliação.

O relatório de execução das Transferências Voluntária Municipais é um conjunto de documentos, que visa às demonstrações físico-financeira, contábil, orçamentária e patrimonial, destinados a compor a prestação dos recursos junto ao órgão concedente dos recursos e ao órgão de controle interno e externo.

O cadastro das entidades para o convênio das Transferências Voluntárias exige alguns documentos, como: Estatuto da Entidade (APPF); Certidão Liberatória do Tribunal de Contas, quanto à regularidade das contas; Certidão Negativa; - quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos; entre outros.



Em relação aos aspectos financeiros, no Decreto não consta o cálculo do valor per capita, nem o montante do programa. Estabelece que o total do repasse financeiro seja definido anualmente no orçamento da SME.

Em dez anos do Programa de Descentralização Financeira (1997/2007) é possível observar que não ocorreram muitas mudanças com relação aos seus objetivos, que de forma resumida estão relacionados com mais autonomia da escola, participação da comunidade e agilidade na aquisição de materiais.

Por outro lado, na questão jurídica, as mudanças são bem significativas, pois em 1997 as normas do Programa estavam previstas em um Manual, regulamentado somente em 2001, pelo Decreto Municipal nº 922. Em 2007, com o Decreto nº 704, a Prefeitura Municipal de Curitiba passou a usar o termo Transferências Voluntárias, para o Programa de Descentralização Financeira e, em 2008, este Programa foi regulamentado pela aprovação da Lei Municipal nº 12.596.

Para compreender a nova Lei Municipal é importante entender os conceitos de contribuição e auxílio, assim considerados no Decreto Municipal nº 704/07, no seu artigo 2º, que define contribuição como:

A transferência corrente ou de capital destinada a entidades da Administração Pública, ou a entidades privadas sem fins lucrativos, que não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo recebedor, observada a legislação vigente. (CURITIBA, 2007).

E define auxílio como:

A transferência de capital derivada da lei orçamentária, destinada a atender despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos. (CURITIBA, 2007).

O Decreto nº 704/07 foi resultado da Resolução nº 03/06, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que fiscaliza as Transferências Voluntárias para o Município, como um todo, e a Lei Municipal nº 12.596/08 é específica para as Unidades Executoras do Programa de Descentralização Financeira das Escolas.

Na página seguinte apresenta-se um quadro comparativo, onde constam os objetivos e os diversos aspectos jurídicos, administrativos e financeiros relativos à gestão 2005/2008, denominado de Quadro 3 - Comparativo do Programa de Descentralização Financeira nas Escolas Municipais de Curitiba - 2005/2008.

<b>NOME DO PROGRAMA</b>			Transferências Voluntárias Municipais	Manual do Programa de Descentralização - Repasse de Recursos Financeiros às Unidades da RME
<b>PERÍODO DE ABRANGÊNCIA</b>			<b>2005 A 2007</b>	<b>2008</b>
<b>DATA DE PUBLICAÇÃO</b>			02/julho/2007	11/01/2008
<b>OBJETIVOS DO PROGRAMA</b>			Atender com maior agilidade as necessidades das unidades de ensino fundamental e da educação infantil da rede municipal. O objetivo do documento, conforme disposto no seu Art. 1º é o de regulamentar e instituir as normas para concessão, execução, prestação de contas e fiscalização das transferências voluntárias municipais; visando adequação ao disposto na Resolução nº 03/06 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.	Oferecer às Unidades da RME progressivos graus de autonomia de gestão financeira, conforme prevê o artigo 15 da LDB nº 9394/96; estabelecer uma parceria eficaz entre as unidades da RME e a comunidade; e simplificar os procedimentos administrativos, possibilitando às unidades da RME a aquisição de materiais e a contratação de serviços com mais agilidade, mais qualidade, menores custos e maior adequação às suas demandas específicas.
<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE</b>	<b>JURÍDICO</b>	<b>DOCUMENTO LEGAL ORGÃO EMISSOR</b>	Decreto nº 704/2007 Município de Curitiba - Prefeito Carlos Alberto Richa	Lei Municipal nº 12596/2008 Câmara Municipal de Curitiba
		<b>FORMA JURÍDICA REPASSE</b>	Por meio de convênio entre a Prefeitura e as APPFs e APFs.	Mediante convênio entre as Unidades Executoras do Programa (APPFs e APFs) e o Município de Curitiba.
		<b>RESPONSABILIDADE JURÍDICA</b>	APPFs e APFs.	Autoridade responsável pela prestação de contas das Unidades Executoras (APPFs e APFs).
	<b>ADMINISTRATIVO</b>	<b>PERÍODO DO REPASSE</b>	Trimestral	Trimestral - nos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro.
		<b>DESTINAÇÃO DOS RECURSOS</b>	<b>PARA QUEM:</b>	Ensino Regular, Classe Especial, EJA, CEIs, Ensino de 5ª a 8ª (regular e supletivo), Escolas de Educação Especial, CMAEs, CMEIs; Unidades com Farol do Saber, com Laboratório de Informática, com Programa Comunidade Escola.
			<b>PARA QUÊ:</b>	Materiais de consumo: de expediente, didático, esportivo, de limpeza, de higiene pessoal infantil, de reparos e alimentos complementares. Contratação de obras e serviços com base na Lei Federal nº 8666/93. Contratação de serviços de terceiros e eventuais.
		<b>CRITÉRIO PARA REPASSE DE RECURSOS</b>	Não especificado no Decreto. Permanecendo assim os critérios estabelecidos no Manual do Programa de Descentralização - 2004.	Pré-escolar, ensino regular, classe especial e EJA - valor por aluno; Escola de 5ª a 8ª (regular e supletivo) - valor por aluno com acréscimo de 50%; Educação especial - valor por aluno com acréscimo de 150%
		<b>FORMA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	Prestação de contas semestral, devidamente aprovada pela APPF ou APF, entregue no Departamento de Logística da SME, para atestado de cumprimento do objeto de convênio e posterior análise por parte do NAF; conforme Art. 34 do Decreto.	Ao final de cada semestre, entregue aos Núcleos Regionais de Educação na forma de protocolo, sendo então remetidos ao Departamento de Logística de SME.
	<b>FINANCEIRO</b>	<b>VALOR DO REPASSE PER CAPITA</b>	R\$ 2,63 (dois reais e sessenta e três centavos) em 2005; R\$ 2,72 (dois reais e setenta e dois centavos) em 2006 e R\$ 2,84 (dois reais e oitenta e quatro centavos) em 2007.	R\$ 2,88 (dois reais e oitenta e oito centavos).
		<b>MONTANTE DO PROGRAMA</b>	O valor total no período de 2005 a 2007 foi de R\$ 35.152.501,18 (trinta e cinco milhões cento e cinquenta e dois mil quinhentos e um reais e dezoito centavos).	O valor total no ano de 2008 foi de R\$ 18.739.116,96 (dezoito milhões setecentos e trinta e nove mil cento e dezesseis reais e noventa e seis centavos).

**QUADRO 3 - COMPARATIVO DO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE CURITIBA - 2005/2008**  
**FONTE: A AUTORA (2010)**

### 3.2.3.3 Lei Municipal nº 12.596/08

Em 11 de janeiro de 2008, a Câmara Municipal de Curitiba regulamentou o Programa de Descentralização Financeira, por meio da Lei Municipal nº 12.596.

Esta Lei, no seu artigo 1º, ressalta que em cumprimento ao que determina a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), nos artigos 15 a 17, 25 e 26, fica:

... o Poder Executivo Municipal autorizado a destinar recursos financeiros para a concessão de Contribuições e Auxílios às unidades executoras do Programa de Descentralização da Rede Municipal de Ensino – RME (CURITIBA, 2008).

Cabe esclarecer que os referidos artigos 15 e 16 tratam “Da Geração de Despesas”, o artigo 17 trata “Das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado”, o artigo 25 trata das “Transferências Voluntárias” e o artigo 26 trata “Da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado”, todos eles da já citada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação à forma jurídica de repasse, no seu artigo 1º, a Lei nº 12.596/08 autoriza o Poder Executivo Municipal a destinar recursos financeiros para a concessão de Contribuição e Auxílio às Unidades Executoras, e define que entre as suas atribuições está a de gerenciar os recursos financeiros do Programa de Descentralização da Rede Municipal de Ensino. É importante ressaltar que, com a aprovação da citada lei, a destinação dos recursos passa a ser por meio da Concessão de Contribuições e Auxílios às entidades privadas.

Com relação à responsabilidade jurídica consta, no artigo 2º da Lei, que as Unidades Executoras do Programa são as associações e cooperativas juridicamente constituídas como representantes das unidades da Rede Municipal de Ensino.

Nos aspectos administrativos o período de repasse continua trimestral e são definidos os valores limites anuais para o Programa, a título de Contribuição e Auxílio, conforme disposto no §1º do artigo 2º:

O valor a ser repassado anualmente para cada unidade gestora do Programa será de até R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) a título de Auxílio e até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a título de Contribuição. (CURITIBA, 2008).

Para aquisição de materiais e contratação de serviços, os recursos financeiros são destinados para despesas de custeio, manutenção, material permanente, reformas e ampliações, que garantam o funcionamento das instituições. No Manual de 2004, para aquisição de material permanente era necessária a elaboração de um projeto com a aprovação pela Secretaria Municipal de Educação e na nova lei isto não está especificado.

As obras de reforma e ampliação continuam sendo supervisionadas pela Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP).

As normas relativas aos critérios dos valores per capita, segundo a lei, serão regulamentadas mediante decreto, assim como a forma de prestação de contas.

As Unidades Executoras devem manter por 5 (cinco) anos, em seus arquivos, a prestação de contas com a respectiva documentação, sendo previsto a realização de auditoria da aplicação de recursos, por meio de amostragem. A realização desta fiscalização nas escolas pode ser feita pela SME, ou ser delegada a outro órgão ou entidade.

Em 2008, a SME avaliou que o Programa de Descentralização Financeira tinha como objetivo contribuir para a comunidade escolar gerenciar com autonomia os recursos financeiros destinados à cobertura de custeio, manutenção, compra de material permanente, reformas e ampliação das unidades que concorrem para a garantia do funcionamento das instituições de educação e ensino. (CURITIBA, 2008).

O Programa, segundo a SME, permitiu que representantes da Associação de Pais, Professores e Funcionários (APPF), do Conselho de Escola e do CMAE (Centro Municipal de Atendimento Especializado) fossem os responsáveis pela administração dos recursos, pela prestação de contas e supervisão das obras e melhorias realizadas nas unidades escolares.

O Manual do Programa de Descentralização de 2008 complementa a Lei Municipal nº 12.596/08, em questões particulares e específicas do Programa de Descentralização.

### **3.2.3.4 O Funcionamento do Programa e o 4º Manual de Orientações do Programa de Descentralização (2008)**

O Manual de Orientações do Programa de Descentralização 2008 repete os objetivos do Manual de 2004, que é o de oferecer progressivos graus de autonomia, buscar uma parceria eficaz entre escola/comunidade e simplificar os procedimentos administrativos, com mais agilidade, qualidade, menores custos e adequação às demandas específicas das escolas.

O Programa de Descentralização, segundo o Manual de 2008, objetiva que a busca de soluções para cada Unidade da RME, passe pelas deliberações conjuntas entre a equipe administrativa da Unidade e a Comunidade.

Os convênios têm como prazo inicial um ano, prorrogável até o limite de 60 meses, e poderão ser renovados mediante termo aditivo.

A responsabilidade jurídica é das Unidades Executoras (APPFs e APFs), que se constituem como pessoas jurídicas do direito privado.

Nos aspectos administrativos, o período dos repasses é trimestral. O número de alunos para cálculo do repasse dos recursos será fornecido pela SME, nos meses de março, junho, agosto e novembro de cada ano, servindo como referência para o 2º, 3º e 4º trimestres do mesmo ano e para o 1º trimestre do ano seguinte. Este critério não mudou em relação ao Manual de 2000.

Na aquisição de materiais e de serviços, a finalidade dos repasses trimestrais destina-se a: materiais de consumo; serviços eventuais; Plano de Obras - referentes aos recursos para obras, manutenções e reformas; material permanente e de laboratório de informática.

O Manual de 2008, em relação aos Manuais de 2000 e de 2004, traz algumas modificações, ampliando a aquisição de materiais com os recursos descentralizados, incluindo materiais de consumo, que não eram previstos anteriormente, e materiais pedagógicos de uso coletivo dos alunos, como softwares pedagógico-educativos.

O item material de higiene pessoal/infantil, que passou a fazer parte no Manual 2004, com a incorporação dos CMEIs na SME, foi mantido. Estava previsto, desde 2004, e continuou, a possibilidade de compras em caráter excepcional, de produtos alimentícios exclusivo para as crianças nas datas comemorativas (Páscoa, Dia das Crianças, Festa Junina e Natal).

Apesar da Lei nº 12.596/08 prever, no seu artigo 3º, o uso dos recursos para aquisição de material permanente, o Manual de 2008 enfatiza que:

Os recursos repassados trimestralmente pelo convênio não poderão ser usados para aquisição de material permanente, nem para pagamento de despesas para transporte e nunca deverão ser usados para pagamentos de combustível. (CURITIBA, 2008, p.14).

No Manual 2008 o critério para repasse do valor per capita é o número de alunos do ensino regular, classe especial e educação de jovens e adultos (EJA), com frequência regular. O valor do repasse trimestral é calculado pela soma do número total de alunos que frequentam a escola, conforme fluxo da SME.

Com relação ao cálculo do número de alunos, por modalidade de ensino, não ocorreram alterações, permanecendo os critérios anteriormente estabelecidos.

Os Centros de Educação Integral mantiveram o acréscimo de 100%, para os alunos que frequentam dois períodos. Os alunos do Ensino Fundamental, de 5º a 8º série (regular e supletivo), permaneceram com o acréscimo de 50% por aluno. As Escolas de Educação Especial continuaram a receber 150% de acréscimo por aluno. Para os CMAEs, o repasse mensal permanece, visando às despesas de custeio de materiais de consumo e serviços eventuais.

Os Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) continuaram também com os mesmos critérios, do valor por criança que frequenta o período integral, com uma redução de 50% para crianças que frequentam meio período.

Os Faróis do Saber receberam um acréscimo mensal fixo, para manutenção e aquisição de livros e similares. As escolas com laboratório de informática receberam um valor fixo pelo número de computadores. De acordo com o número de alunos matriculados está previsto um valor para material de limpeza. Para as escolas com reforço escolar no contraturno, ocorre acréscimo deste número de alunos no cálculo do repasse. As escolas que possuem o Programa Comunidade Escola também recebem um acréscimo na quantidade de recursos.

No Manual de 2000 estava previsto, no repasse trimestral, o valor de R\$ 0,10 (dez centavos) por aluno/mês para contratação de empresa especializada em ocorrências médicas emergenciais, para atendimento dos alunos no horário de aula, e no Manual de 2008 não consta este repasse.

Nas Disposições Gerais do Manual de 2008, consta um acréscimo mensal para as escolas regulares e CEIs que tiverem Farol do Saber, para manutenção do espaço físico e aquisição de livros, periódicos, revistas e outros itens pertinentes. As escolas com laboratório de informática, também, recebem um valor fixo calculado a partir do número de computadores.

As APPFs recebem um valor pelo número de alunos matriculados, para aquisição de material de limpeza.

Na elaboração dos convênios, e respectivos termos aditivos, foi considerado, a título de previsão de aumento de demanda e atualização de valores, um acréscimo de 10% do valor total de repasse.

A prestação de contas deverá ser realizada ao final de cada semestre, em datas a serem definidas pelo NAF/SME, devendo ser entregue aos Núcleos Regionais de Educação, na forma de protocolo. Estes remetem ao Departamento de Logística, que é o responsável pelo assessoramento das Unidades Executoras do Programa, nas dificuldades por elas encontradas e na publicação de relatórios sobre a destinação dos recursos. Está previsto, também, por este mesmo departamento, a realização de auditoria aleatória por amostragem.

As escolas contam, também, com um Manual elaborado pelo Sistema de Gestão Pública, que tem por objetivo orientar as escolas para acessarem o site da Prefeitura Municipal de Curitiba, no módulo de Prestação de Contas de Transferências Voluntárias, além de padronizar a forma de apresentação e automatizar o gerenciamento dos repasses e prestações de contas junto ao Tribunal de Contas.

O Manual do Sistema de Gestão Pública, da Prefeitura, cita como referência o contido no artigo 70 da Constituição Federal de 1988, que no seu Parágrafo Único determina que:

Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988).

Refere-se o mesmo Manual, ainda, agora no âmbito estadual, à Resolução nº 03/06, do Tribunal de Contas, que trata "sobre a fiscalização das Transferências Voluntárias Estaduais e Municipais repassadas às entidades da Administração Pública, ou às entidades privadas sem fins lucrativos". (PARANÁ, 2006).

Embora esteja previsto, ainda não é possível a comunidade escolar e o Conselho Escolar acompanharem a prestação de contas das escolas, pois a senha de acesso está disponível apenas para o tesoureiro da escola.

### 3.2.3.5 Dimensão Financeira no 3º período - Gestão 2005/2008

O Manual de 2008, nos aspectos financeiros, não especifica o valor do per capita por aluno. Em face de o manual haver sido publicado em conjunto com a Lei nº 12.596/08, presume-se que o montante do Programa seja aquele mesmo que consta no artigo 2º, onde: “O valor a ser repassado anualmente para cada unidade gestora do Programa será de até R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) a título de Auxílio e até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a título de Contribuição.” (CURITIBA, 2008).

Na Tabela 14, têm-se as cota/mês expressas em valores originais e em valores atualizados monetariamente no ano-base de 2008, e, ainda, as variações percentuais anuais, buscando assim sua comparação.

**TABELA 14 – VALORES DAS COTA-MÊS – 1997/2008**

<b>ANO</b>	<b>VALOR COTA/MÊS (VALOR ORIGINAL EM R\$)</b>	<b>VALOR COTA/MÊS<sup>24</sup> (VALOR ATUALIZADO EM R\$)</b>	<b>VARIAÇÃO<sup>25</sup> (%)</b>
1997	1,00	2,08	
1998	1,00	2,03	-2,43%
1999	1,00	1,87	-7,77%
2000	1,18	2,10	12,09%
2001	- 26	-	
2002	2,00	2,83	
2003	2,00	2,57	-9,41%
2004	2,50	3,02	17,78%
2005	2,63	3,03	0,15%
2006	2,72	3,04	0,41%
2007	2,84	3,02	-0,52%
2008	2,88	2,88	-4,76%

**FONTE: PMC/SME (DADOS ATUALIZADOS PELA AUTORA)**



A análise comparativa dos valores atualizados para as cota/mês, no período compreendido entre 1997 e 2008, demonstra, como principal conclusão, que o aumento real entre os valores da cota/mês dos anos de 1997 (R\$ 2,08) e de 2008 (R\$ 2,88) é de pouco mais de um terço (38,46%), quando considerada a atualização dos mesmos, ainda que o acréscimo nominal entre eles seja de 188,00%.

**TABELA 15 – VALORES DOS REPASSES ANUAIS – 1997/2008**

<b>ANO</b>	<b>VALOR DO REPASSE (VALOR ORIGINAL EM R\$)</b>	<b>VALOR DO REPASSE<sup>24</sup> (VALOR ATUALIZADO EM R\$)</b>	<b>VARIAÇÃO<sup>25</sup> (%)</b>
1997	655.224,00 <sup>27</sup>	1.363.658,51	-
1998	3.012.433,72	6.117.375,18	87,61%
1999	7.686.753,84	14.396.108,54	135,33%
2000	9.031.888,95	16.068.111,26	11,61%
2001	- <sup>26</sup>	-	-
2002	5.043.355,87	7.145.120,40	-
2003	9.472.403,87	12.157.497,30	70,15%
2004	18.111.083,90	21.901.750,20	80,15%
2005	5.524.593,96	6.359.925,99	-70,96%
2006	11.035.901,06	12.356.944,58	94,29%
2007	18.592.006,16	19.796.946,86	60,21%
2008	18.739.116,96	18.739.116,96	-5,34%

**FONTE: PMC/SME (DADOS ATUALIZADOS PELA AUTORA)**

Com base nos valores dos repasses anuais, no período aqui considerado entre 1997 e 2008, conclui-se primeiramente e de forma bastante evidente que os montantes destinados à educação, por meio do Programa de Descentralização Financeira, não obedeceram a uma lógica determinada, ocorrendo de ano para ano variações bastante significativas, sejam elas de acréscimo ou de redução.

<sup>24</sup> Atualização dos valores efetuada com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tomando-se como referência, anualmente, os índices no mês de dezembro de cada ano fiscal considerado e tendo-se como ano-base o de 2008.

<sup>25</sup> Os percentuais demonstrados consideraram as variações anuais dos valores totais dos repasses devidamente atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo-se como referência, ano a ano, os índices no mês de dezembro de cada ano fiscal considerado.

<sup>26</sup> Dado não disponível.

<sup>27</sup> O total de repasses para o Programa de Descentralização Financeira no ano de 1997 foi de R\$ 655.224,00 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e vinte e quatro reais) e abrangeu um período de apenas cinco meses, iniciando-se em agosto do referido ano.

Os valores dos repasses anuais, devidamente atualizados, mostraram que, de forma geral, ocorreu uma evolução, ainda que dentro de percentuais bastante variáveis, excetuando-se os períodos de 2002 e de 2005, onde ocorreu uma significativa redução dos valores, quando considerados os anos anteriores a estes.

Uma análise mais aprofundada da evolução no valor dos repasses, no período considerado, fica prejudicada pela não disponibilidade dos dados relativos ao ano de 2001.

**TABELA 16 – COMPARATIVO DO VALOR POR ALUNO – 1997/2008**

<b>ANO</b>	<b>VALOR DO REPASSE<sup>28</sup> (VALOR ATUALIZADO EM R\$)</b>	<b>NÚMERO TOTAL DE MATRÍCULAS NO ANO<sup>29</sup></b>	<b>VALOR POR ALUNO (EM R\$)<sup>30</sup></b>
1997	1.363.658,51	89.652	15,21
1998	6.117.375,18	93.568	65,38
1999	14.396.108,54	94.302	152,66
2000	16.068.111,26	98.173	163,67
2001	- <sup>31</sup>	114.087	-
2002	7.145.120,40	123.505	57,85
2003	12.157.497,30	130.066	93,47
2004	21.901.750,20	132.738	165,00
2005	6.359.925,99	134.059	47,44
2006	12.356.944,58	133.745	92,39
2007	19.796.946,86	131.528	150,52
2008	18.739.116,96	135.725	138,07

**FONTE: PMC/SME (DADOS ATUALIZADOS PELA AUTORA)**

<sup>28</sup> Atualização dos valores efetuada com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tomando-se como referência, anualmente, os índices no mês de dezembro de cada ano fiscal considerado e tendo-se como ano-base o de 2008.

<sup>29</sup> Número total de matrículas no ano com base no Quadro de Evolução do Número de Matrículas na Rede Municipal, segundo a Modalidade de Ensino, em Curitiba, 1997 - 2009, elaborado pela SME/Departamento de Planejamento e Informações – Fluxo Escolar 1997 a 2006 (março), 2007, 2008 e 2009 (maio).

<sup>30</sup> O valor por aluno refere-se ao cálculo da divisão do valor do repasse anual, devidamente atualizado, pelo número total de alunos matriculados no período, em cada ano considerado, para efeito comparativo.

<sup>31</sup> Dado não disponível.

Do mesmo modo, como já anteriormente exposto, tem-se que o número total de matrículas no ano, conforme constante na Tabela 16, considera para o período de 1997 a 2000 somente os alunos do ensino fundamental, da educação especial e da educação de jovens e adultos. Para as gestões de 2001 a 2004 e, também, de 2005 a 2008, estão incluídos, também, os alunos de educação infantil, lotados em CMEIs.

A comparação dos valores por aluno, devidamente atualizados e quando considerado o período desde a implementação do Programa em 1997 até o final do ano de 2008, demonstra uma oscilação, com a presença de valores bastante variáveis ano a ano, e, quando considerada, ainda, a tendência de acréscimo no número de alunos matriculados, estes mesmos valores apresentam uma variação deveras significativa, demonstrando nos extremos uma ampla diferença de R\$ 3,04 por aluno/mês, no ano de 1997, para R\$ 13,75 por aluno/mês, no ano de 2004.<sup>32</sup>

Particularmente no período de 2005 a 2008, os valores por aluno/mês foram equivalentes a R\$ 3,95 em 2005, a R\$ 7,70 em 2006, a R\$ 12,54 em 2007 e a R\$ 11,51 em 2008, demonstrando, de forma geral, um acréscimo ano a ano, exceto no ano de 2007 para 2008.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> O valor mensal calculado é o resultado da divisão do valor por aluno (anual); expresso em reais (R\$) e constante da última coluna da Tabela 16; por 12 meses, obtendo-se assim o seu valor mensal equivalente; exceto para o ano de 1997, onde o cálculo foi efetuado considerando-se apenas o período de 5 meses.

### **3.3 O Novo Papel dos Conselhos de Escola e APPFs no Programa de Descentralização Financeira**

Com a criação do Programa de Descentralização Financeira, em 1997, as Associações de Pais, Professores e Funcionários (APPFs), que já existiam nas escolas, passam a ser responsáveis pelas verbas descentralizadas. Isto foi possível pelo fato das APPFs serem uma entidade com autonomia jurídica, e enquanto pessoa jurídica de direito privado, aptas para receberem os recursos financeiros, conforme as determinações do Programa de Descentralização. A partir de um “Contrato de Gestão” estas instituições (APPF) são:

[...] as diretas asseguradoras das condições objetivas para o funcionamento do ensino municipal, assumindo parte das obrigações que até então eram de responsabilidade da Administração Pública Municipal Central. (SOUZA, 2001, p. 2).

É importante entender as mudanças que ocorreram com a Descentralização Financeira, com o novo papel que os Conselhos Escolares e, principalmente, as APPFs tiveram que assumir.

A participação das Associações de Pais, Professores e Funcionários e dos Conselhos Escolares nas escolas está prevista na legislação, como uma das formas de garantir a Gestão Democrática. No caso do Programa de Descentralização esta parceria é necessária para a execução das ações públicas.

Segundo Costa (2007), na gestão do Prefeito Ivo Arzua (1962/1966), quando foi criada a primeira escola municipal (1963), as escolas já contavam com a Associação de Pais e Mestres. Pela Lei nº 2.827/66, de 7 de julho de 1966, as APMs foram consideradas de utilidade pública.

O primeiro Plano de Educação, em 1968, da Rede Municipal de Ensino, que ficou a cargo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC), dava ênfase à criação das Associações de Pais e Mestres (COSTA, 2007).

A participação da comunidade escolar em Curitiba teve um avanço em 1983, com a conquista do direito de eleger o diretor escolar e com a criação dos Conselhos de Escola.

No artigo 79 da Lei Orgânica do Município, está prevista a criação dos Conselhos Municipais, com a participação da população usuária dos serviços

públicos, para acompanhar a execução dos programas e a fiscalização da aplicação dos recursos. (CURITIBA, 1990).

A organização dos Conselhos Escolares está detalhada nos regimentos escolares. É um órgão colegiado de natureza deliberativa, consultiva e fiscal. E entre suas atribuições consta definir as prioridades, para aplicação dos recursos do Programa de Descentralização, do PDDE-FNDE e dos recursos próprios das escolas. Para isso é necessário elaborar um Plano de Aplicação dos recursos financeiros.

A Secretaria Municipal da Educação, em seu Relatório Anual de 2004, considerava dois princípios importantes para a formação da cidadania: a autonomia e a participação (CURITIBA, 2004, p. 271). Para a SME, os Conselhos de Escola propiciam a participação da coletividade nas decisões locais e na elaboração do projeto pedagógico.

Em 2004, com exceção das escolas novas, em todas as outras existiam os Conselhos de Escola (165 escolas). Naquele ano foram implantados os Conselhos dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) em 145 unidades.

Além dos Conselhos de Escola, em 2004, as Associações de Pais, Professores e Funcionários (APPFs) estavam presentes em 159 escolas. E as Associações de Pais e Funcionários (APFs) estavam presentes em 129 dos 146 CMEIs. (CURITIBA, 2004, p. 272). Oficialmente essas Associações administram, junto com as direções, os recursos financeiros descentralizados, sua aplicação e prestação de contas e têm um papel importante na integração da escola com a comunidade.

Os Conselhos de Escolas também participam das decisões em comum acordo com as APPFs, mas é importante ressaltar que nas escolas e CMEIs, as APPFs e APFs é que são as responsáveis pelos recursos da Descentralização Financeira.

Os Conselhos Escolares, junto com professores e funcionários, participam na elaboração do Plano de Recursos em relação às decisões sobre utilização das verbas, mas não respondem juridicamente. O cargo de tesoureiro da APPF é ocupado por um funcionário da escola, mas o de Presidente deve, necessariamente, ser ocupado por uma pessoa da comunidade escolar, que não seja funcionário da escola.

Com o Programa de Descentralização, as responsabilidades das Associações aumentaram em relação à prestação de contas. Pelo fato de serem consideradas “pessoa jurídica de direito privado” e responderem como empresa, necessitam, portanto, terem conhecimentos acerca de legislação tributária.

As associações são constituídas de pessoas que se reúnem com objetivos comuns, no caso das APPFs, são os professores, funcionários da escola e os pais de alunos. Chinarder (2008), que é integrante do NAF, da Secretaria Municipal da Educação, argumenta:

Verificamos muitas dificuldades dos gestores e daqueles a quem é delegada a responsabilidade de administrar o recurso recebido, assim como na execução da própria prestação de contas, tendo em vista que estas não possuem conhecimento e nem preparo para atender as exigências das legislações quanto às obrigações de uma empresa em relação às suas normatizações, bem como atender os prazos estipulados em tempo hábil. (CHINARDER et al, p. 54, 2008).

Segundo os autores, todas as unidades que recebem Transferência Voluntária, devem seguir o que rege a Resolução nº 03/06 do TC. As entidades que recebem recursos de convênio são obrigadas a apresentar certidões negativas de vários órgãos, caso contrário não terão a respectiva certidão liberatória, para recebimento do próximo recurso.

O fato das APPFs serem beneficiadas com a isenção e imunidade, de pagamentos de determinados impostos, não as eximem da certidão liberatória. E os autores concluem que:

Entendemos que as pessoas gestoras e responsáveis por este trabalho, dentro das unidades escolares, têm como dever administrar, prestar contas do recurso recebido, atender todos os aspectos da legislação vigente, porém não possuem o preparo necessário para este trabalho, pois são professores com formação acadêmica pedagógica, colocando como prioridade, neste ambiente escolar, o **ALUNO** e não a responsabilidade para com o fisco ou com a legislação vigente. Neste sentido, concluímos que estas entidades necessitam suporte técnico e os responsáveis por este processo precisam de um cargo efetivo e específico na execução deste trabalho para garantirem assim, a continuidade do Programa de Descentralização com qualidade e eficiência. (CHINARDER et al, 2008, p.55, grifo dos autores).

O papel das Associações, desde a época de sua implantação, estava relacionado com a participação dos pais na escola e também com a arrecadação de

recursos, embora, com a descentralização as APPFs tenham como foco, também, a administração dos recursos descentralizados.

Se por um lado a participação possibilita a ampliação da gestão democrática, Peroni (2006) ao analisar o PDDE, relaciona o papel das Associações com a implantação das Organizações Sociais. No Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Governo Federal, a instituição de direito privado é chamada de Unidade Executora.

Para a autora, o fato das Unidades Executoras, previstas no âmbito do Programa de Manutenção do Ensino Fundamental, que originou o PDDE em 1997, terem como função administrar os recursos advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanha escolares, aproxima esta instituição à lógica do “público não estatal”, previsto no documento da Reforma do Estado. Com a Medida Provisória nº 1.590/97, as Unidades Executoras das escolas públicas passam a ser Organizações Sociais.

A autora vê nesta medida uma centralização da União, que retira a autonomia dos Municípios de construir seus processos de gestão democrática ao mesmo tempo em que ocorre um avanço no processo de implantação de Organizações Sociais, com a passagem das políticas públicas para o público não estatal.

Peroni (2006) ressalta que as políticas sociais são consideradas uma forma de distribuição de renda, embora na redefinição do papel do estado, com a racionalização dos recursos e esvaziamento do poder das instituições públicas, isto está acontecendo através do repasse destas responsabilidades para sociedade civil. O Estado permanece com o financiamento e se retira da execução, substituindo a proposta de privatização. Na conclusão da autora, o Estado passa para a sociedade suas tarefas, ao destinar recursos para o Terceiro Setor executar políticas públicas.

Embora o PDDE, com suas Unidades Executoras, seja um exemplo do que Peroni (2006) citou acima, França (2005) vê neste programa a possibilidade de ampliar a autonomia escolar, ao mesmo tempo em que aumenta a necessidade de se melhorar a formação dos gestores.

Estas mesmas questões podem ser analisadas no contexto do programa curitibano, tanto como uma aproximação com a lógica da Reforma do Estado quanto com a ampliação da autonomia escolar. Em uma análise do Programa, Chinarder (2008) destaca sua preocupação com a necessidade de suporte técnico e a

ampliação de recursos humanos, para a continuidade do Programa de Descentralização nas Escolas de Curitiba.

Para ela é necessária a criação de um cargo efetivo e específico na escola, para administrar os recursos junto com as APPFs, isto devido ao aumento das responsabilidades com o Programa, visto que são as escolas que assumem a maioria das tarefas.

Em novembro de 2008, em entrevista concedida à autora, a responsável pelo Apoio Logístico das APPFs e APFs, do Programa de Descentralização do Núcleo Regional do Pinheirinho, relatou que foi a partir deste ano que os Núcleos passaram a ter uma pessoa específica para atender o Programa. Anteriormente as dúvidas eram resolvidas com o Departamento de Apoio Logístico da SME.

O aumento das responsabilidades das APPFs com o Tribunal de Contas, em 2006, e as mudanças com a Lei, que regulamentou o Programa de Descentralização Financeira, em 2008, contribuíram para o redimensionamento do Programa.

Em (2008) a prestação de contas do Programa de Descentralização (Transferências Voluntárias) passou a ser diretamente com o Tribunal de Contas. A relação da escola com o TC refere-se, também, à atualização de dados cadastrais e ao pedido de emissão de certidão negativa para a renovação dos convênios.

Nas escolas a orientação da SME é que o tesoureiro da APPF seja o vice-diretor, mas não é necessariamente uma regra. Nos CMEIs normalmente é uma educadora, o que é mais crítico, pois é necessário deixar as suas atividades em sala de aula. Esta educadora recebe 5 horas extras por mês para atuar como tesoureira.

As APPFs e APFs das escolas contam com o apoio dos Núcleos Regionais e dos órgãos responsáveis da SME, para sanar as dúvidas mais frequentes, relacionadas principalmente com a documentação. A rotatividade dos membros da APPFs e APFs é uma questão relevante, como também o fato dos cargos serem voluntários. Embora a responsabilidade do presidente seja maior, normalmente é o tesoureiro que acumula mais tarefas, sendo este sempre um integrante da escola.

Em entrevista realizada em 2008, a tesoureira da APPF de uma escola central, que acumula o cargo de secretária da escola, relata suas dificuldades como tesoureira, em decorrência de não ter participado de curso ou treinamento para o exercício desta função. Segundo a entrevistada, a orientação da SME, nestes casos, é para que se consulte o Manual. Ela ressalta a necessidade da presença de uma pessoa com conhecimento em contabilidade. A maior parte dos integrantes das



APPFs não possui treinamento e a falta de conhecimentos específicos é uma das maiores dificuldades encontradas.

A entrevistada considera, ainda, que o programa é bom pelo fato da escola ter a opção de comprar aquilo que necessita dentro de suas prioridades, apesar dos recursos não serem recebidos conforme programados. Os repasses, segundo ela, não tem data certa para recebimento, sendo alocados em lotes a cada 15 ou 20 dias. Ela considera também que a verba é insuficiente, quando relacionada ao número de alunos, o que ocasiona uma consequente divisão para o estabelecimento das necessidades. Ainda assim, a mesma entrevistada julga que de modo geral houve uma melhoria, pois se anteriormente à implantação deste programa ocorria uma demora de 2 a 3 dias para a execução de serviços de manutenção, isto mudou devido ao fato da escola poder pagar diretamente pelo serviço, e assim agilizar sua realização.

No caso desta escola, a APPF tem uma boa participação nas decisões com relação ao Plano de Aplicação dos Recursos e na prestação de contas trimestral.

A prestação de contas dos recursos da descentralização é realizada diretamente no site da PMC, no item Transferências Voluntárias, e se dá com o preenchimento dos valores gastos. Após este procedimento é efetuada uma cópia desta documentação e juntamente com as notas fiscais é enviada para a Gerência de Apoio às APPFs (Núcleo de Assessoramento Financeiro) da SME.

Para a entrevistada, uma das dificuldades das escolas é a elaboração do Imposto de Renda, embora a Prefeitura, por meio de licitação pública anual, disponibilize um contador para ajudar as escolas. No caso de pendências com a Receita Federal a escola deve utilizar as verbas próprias arrecadadas, em decorrência de não ser permitido utilizar os recursos destinados à APPF para tal finalidade.

O presidente e o tesoureiro da APPF são responsáveis juntamente nas transações bancárias, sendo que o presidente é o responsável legal junto a Receita Federal. O responsável pelo suporte técnico financeiro do Núcleo Regional orienta as dúvidas por telefone, mas é importante treinar também estas pessoas.

Um dos problemas do programa é o fato de não haver interesse dos professores e funcionários da escola em fazer parte da APPF, para isso seria necessário, portanto, haver incentivos para que as pessoas se interessassem em

participar das associações. A entrevistada acredita, ainda, que o programa trouxe autonomia, mesmo com o limite de verbas, pois antes a escola dependia muito da PMC, para resolver questões básicas de manutenção. E o fato da escola ser obrigada a realizar reuniões, possibilitou um contato maior com os pais interessados.

É importante considerar que o Programa, no período analisado, não ampliou a participação dos pais para além do número exigido nos Conselhos Escolares e APPFs, embora tenha possibilitado um maior envolvimento destes nas questões da escola.

As dificuldades das APPFs e escolas, no período analisado, levam a uma reflexão no sentido de se repensar os mecanismos de gestão do Programa de Descentralização Financeira.

### **3.4 Análise do Programa de Descentralização Financeira da Prefeitura Municipal de Curitiba**

Sobre a descentralização financeira nas escolas de Curitiba há poucos trabalhos que se referem ao tema: Souza (2001) que estuda a implementação do Programa em 1997, Gouveia (2007) que estuda os aspectos administrativos e financeiros do Programa no período 2001/2004, Santos e Alessi (2004) que estudam os aspectos administrativos do Programa e Takahashi (2005) que analisa o Programa em duas escolas e suas estratégias para o gerenciamento dos recursos.

Souza (2001) analisou, a partir de estudo de caso, a organização da escola, as mudanças em relação à política de descentralização do financiamento e o custeio da educação pública. E, ainda, a cultura da escola e a sua tradição no manuseio dos recursos financeiros próprios e transferidos pelo poder público.

Na implantação do Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais (PDRF), Souza (2001) observa que o “valor transferido pelo PDRF é muito pequeno”, mas as pessoas que atuam na escola entendem como muito importante. A questão importante que Souza ressalta é que o programa era inédito no Município, pois nunca na história das escolas municipais “elas viram qualquer outro programa que enviasse dinheiro diretamente para a unidade escolar” (SOUZA, 2001, p. 142).

Ele conclui que além deste fato inédito, se a escola aumentou sua autonomia ou ocorreu maior aproximação da comunidade, é mais pelo desenvolvimento político dos sujeitos, do que pela possibilidade de escolha do que comprar ou de decidir por determinado serviço.

Esta observação é importante e leva a reflexão que a autonomia não se resume em escolher o que já está determinado.

E, ainda, que o “PDRF trouxe para escola a possibilidade de mudar a si própria”, mesmo que não tenha mudado “significativamente a sua cultura e consequentemente a sua autonomia, a escola se percebe diferente”. O programa, segundo Souza (2001), responde às necessidades do cotidiano escolar, como a demora do poder público no atendimento às solicitações das escolas, em relação a serviços de reparos e reformas, além do suprimento dos materiais básicos.

A rápida aceitação do programa e sua legitimação, segundo Souza (2001), se deve ao fato de atender às necessidades que as escolas já reivindicavam e, também, à implantação de uma nova formatação para o conceito de gestão pública.

Gouveia (2008), ao referir-se sobre as características do programa, situa-o como “uma iniciativa que tem certa sintonia com as estratégias de descentralização propostas no âmbito da reforma do Estado Brasileiro”.

Em 2004, segundo análise da autora, na prestação de contas de amostras das escolas de Curitiba, as mesmas receberam em média um per capita mensal de R\$ 2,65 por aluno, que está próximo do valor oficial informado pela SME de R\$ 2,50 por aluno. É importante ressaltar que ocorrem estas variações nas escolas em relação ao valor do per capita “conforme as características de oferta do estabelecimento, de forma que escolas com número de alunos próximos tiveram per capita diferentes” (GOUVEIA, 2008, p. 204).

A autora analisa ainda que os recursos do PDDE em 2003 representavam entre 10% e 30% do total de recursos administrados pela escola ( GOUVEIA, 2008, p.205).

Na pesquisa feita pela autora por meio de questionário enviado para as escolas em 2008, os problemas mais comuns diziam respeito: a questões burocráticas, a necessidade de conhecimento de contabilidade, a falta de tempo para o pedagógico, a insuficiência e atraso da verba. E entre as principais vantagens do programa estavam: autonomia, agilidade e qualidade na aquisição de materiais e serviços.

É importante observar que a autonomia das escolas é uma questão ressaltada desde o primeiro manual do programa e, por outro lado, o aumento dos encargos administrativos não é considerado no programa.

Santos e Alessi (2004), ao analisarem os aspectos administrativos, argumentam que antes da implantação do Programa de Descentralização, a SME realizava toda a compra e distribuição de materiais para as escolas e não atendia as reais necessidades, além da necessidade de manter uma estrutura de almoxarifado e logística.

As autoras consideraram como vantagens do programa: a agilidade na solução dos problemas rotineiros, a elevação do padrão de qualidade das obras realizadas e o aumento da racionalização na distribuição de recursos. E como desvantagens a falta de envolvimento e motivação dos integrantes, a insuficiência de recursos, o desconhecimento sobre gestão financeira e a responsabilidade centrada no diretor da escola.

A descentralização política faz parte da luta pela democratização do país, na busca de uma maior participação da população nas decisões, como também na busca dos direitos básicos, nos quais uma educação de qualidade está incluída. Ao mesmo tempo em que é tema de reivindicação de grupos mais progressistas e preocupados com as disparidades econômicas e sociais, está no discurso dos altos escalões da política brasileira, como forma de reorganização do poder e de reajustes econômicos. Esta convergência de idéias com posições políticas distintas contribuíram para legitimar as ações do Estado.

É importante entender nesta política quais seus objetivos e seus resultados. Qual o impacto nas escolas de Curitiba em relação ao gerenciamento das verbas? Quais as mudanças ocorridas tanto no Programa como na escola?

O processo de descentralização traz a ideia de uma maior autonomia, participação e, ao mesmo tempo, uma nova proposta de gestão pública.

Takahashi (2005), ao analisar a descentralização, como política pública nas escolas do Município de Curitiba, ressalta a importância de se diferenciar a coalização política vigente. Para ela, forças políticas liberais/conservadoras enfatizam aspectos como ganhos de eficiência e redução do setor público e forças políticas social-democratas privilegiam aspectos relativos ao controle social e democratização da gestão local.

A descentralização traz, portanto, aspectos administrativos, econômicos e políticos que dependem de como estes conceitos são apropriados pelas pessoas envolvidas.

A importância do acompanhamento e análise deste programa e outros semelhantes trazem a possibilidade de avaliar as novas formas de gestão escolar.

Takahashi (2005) argumenta que as escolas aprovaram a descentralização financeira e se mobilizaram para a administração dos recursos, pelo desejo de emancipação da gestão. Ela observa o gerenciamento de recursos como fator positivo, pelas inovações, agilidade, autonomia e pela possibilidade de mobilização de instâncias coletivas de decisão, ainda que este processo de envolvimento de todos, seja lento e difícil como qualquer processo democrático.

Apesar da possibilidade de uma maior participação coletiva, nos documentos do Programa não está evidenciada a voz da escola, na forma de gerenciar o Programa. E, também, na tomada de decisões que impliquem necessariamente em mais autonomia.

Para Takahashi (2005) é importante que ocorra uma avaliação dos próprios membros e da mantenedora sobre os resultados alcançados e a partir das experiências se fazer um redirecionamento para os aspectos negativos e melhoramento dos aspectos positivos. Takahashi (2005) questiona o suporte para a operacionalização do Programa, as implicações para a escola no gerenciamento financeiro e se isto pode trazer prejuízos em termos pedagógicos. E, ainda, o significado para a escola das novas relações jurídicas com o Tribunal de Contas.

Neste sentido, entre os aspectos negativos, constata-se a falta de um suporte técnico para a formação permanente dos integrantes das APPFs, que trabalham sem um conhecimento prévio nas funções que irão exercer.

A descentralização política, em todos os níveis de governo, quer Federal, Estadual ou Municipal, tem um forte apelo no sentido de melhorar o gerenciamento das escolas, embora no Programa de Descentralização de Curitiba não ocorra de fato uma descentralização política, e sim uma mera desconcentração na execução de tarefas.

A escola e a comunidade são chamadas para contribuir nas questões administrativas e financeiras, o que não implica, necessariamente, que isto possa reverter nas questões pedagógicas.

Na gestão dos recursos descentralizados é importante um acompanhamento, principalmente pelas mudanças ocorridas na maneira de administrar a escola, pelo acúmulo de atividades administrativas e pelas novas demandas. Quando pensamos em educação continuada é necessário incluir uma formação que preencha estas lacunas, em relação às mudanças de gestão da escola.

Pensando na possibilidade da escola ser administrada pelo colegiado ou que todas as pessoas na escola têm a possibilidade de atuar na direção, é necessária uma formação nos cursos de graduação e, também, de formação continuada. “A formação de gestores deve estar associada ao entendimento de que uma boa gestão é um indicativo de que a escola é responsabilidade do governo e da sociedade, com direções comuns e atribuições diversas.” (FRANÇA, 2005, p.112).

O fato de levantarmos esta questão da formação é um ponto que não pode deixar de ser considerado, ainda que Souza (2001) faça uma reflexão de que apesar das escolas não terem hábito de lidar com dinheiro público transferido, elas historicamente arrecadam recursos financeiros, através de festas, bingos e contribuições. As escolas construíram suas histórias, de certa forma, com autonomia na arrecadação e gestão financeira. Isto se deu, segundo o autor, pela desresponsabilização gradual imposta pelo poder público.

Este conhecimento na administração dos recursos da escola foi construído pelas necessidades encontradas, devido à falta de recursos presentes na educação brasileira.

Nesta questão, Draibe (2001) ressalta a falta de experiência dos diretores em relação aos novos conhecimentos exigidos pelo PDDE, principalmente porque observou, na sua pesquisa, que dois terços dos diretores eram os executores do Programa.

Quando ela refere-se a “falta de tradição das redes educacionais públicas do país na execução de funções gerenciais”, é necessário entender as mudanças e exigências administrativas, que antes não faziam parte da rotina das escolas. Além do aumento do controle público com novas regras a serem seguidas e que exigem atualizações.

Na questão da “gestão dos sistemas educacionais”, segundo Draibe (2001), devem-se considerar as capacidades administrativas acumuladas nestas

instituições, e ao mesmo tempo a possibilidade que a descentralização de funções tem de reforçar e criar novas capacidades.

As necessidades de novos conhecimentos, com relação ao Programa de Descentralização Financeira de Curitiba, se intensificaram principalmente com a Resolução nº 03/06 do Tribunal de Contas, referente às Transferências Voluntárias Estaduais e Municipais repassadas para entidades sem fins lucrativos como é o caso das APPFs.

As responsabilidades na administração dos recursos, por parte das APPFs, seguem diretrizes e normas do setor privado, o que exige o cumprimento de certos procedimentos legais.

Na prática o Programa de Descentralização Financeira não partiu de reivindicações das escolas e associações, mas foi uma política construída pela SME.

Na implementação, além de reuniões para esclarecimentos gerais, não ocorreu uma formação mais intensa para as escolas e APPFs assumirem as novas responsabilidades administrativas, trazidas pelo Programa de Descentralização.

A necessidade de recursos humanos não foi inicialmente considerada, uma vez que não houve alteração no número de funcionários nas escolas, porém no desenvolvimento do programa aconteceu a contratação de contadores, visando auxiliar à elaboração do Imposto de Renda das APPFs, assim como o pagamento de horas extras para os tesoureiros dos CMEIs.

Em relação aos recursos financeiros, não ocorreu a preocupação com repasses de recursos diferenciados para as regiões sócio-econômicas menos favorecidas, como forma de superar as desigualdades e construir um sistema educacional democrático e não excludente.

Não existem publicações de quais foram os critérios utilizados pela SME para o cálculo das verbas repassadas para as escolas. E a questão é se existe uma preocupação em utilizar critérios técnicos para que estes valores possam, além da manutenção das escolas, contribuir para um ensino de qualidade.

A implementação de políticas públicas, neste caso o Programa de Descentralização, possui objetivos a serem alcançados. A análise da trajetória desta política possibilita observar as mudanças ocorridas na escola.

Nesta pesquisa surgiram algumas hipóteses iniciais sobre o Programa de Descentralização para as escolas municipais, as quais no decorrer da investigação puderam ser melhor verificadas.

Uma questão é se o Programa de Descentralização inaugurou uma nova forma de gestão e se possibilitou ampliar a autonomia da escola. No estudo do Programa de Descentralização Financeira de Curitiba, usando como parâmetro os Programas do Estado do Paraná e dos outros Estados que serviram como modelo, observa-se que a idéia de descentralização financeira para as escolas não é recente e uma comparação contribui para uma análise mais aprofundada.

Temos o Estado de Minas Gerais, que até 1971, os recursos eram pagos de acordo com o número de alunos de cada estabelecimento, e também eram destinados para despesas de manutenção como limpeza e pintura da escola.

Com relação à preocupação mais recente, sobre o Programa de Descentralização de Curitiba contribuir para a desobrigação do Estado com a educação, no caso de Minas Gerais, no período compreendido entre 1971 e 1977 “a Caixa Escolar funcionava com recursos da comunidade e através de movimentos coordenados pelos estabelecimentos de ensino. (MINAS GERAIS, 1992). Em Curitiba, o Programa de Descentralização acontece com repasse de verbas públicas para as escolas, mas estas se mantêm, também com recursos da comunidade.

Em 1977 as Caixas Escolares nos estabelecimentos estaduais em Minas Gerais ganharam o status de sociedade civil com personalidade jurídica e de direito privado, sendo que em 1992 a Caixa escolar tinha como objetivo “um ensino de qualidade através da autonomia financeira da escola.

O Programa de Descentralização Financeira em Curitiba, já nasceu em 1997 sob a responsabilidade das APPFs - sociedades civis com personalidade jurídica do direito privado - e também com o objetivo de propiciar uma maior autonomia às escolas, embora diferente da Caixa Escolar por não anunciar objetivo de ensino de qualidade. O que fica claro em todos os anos de existência do Programa é a preocupação com a manutenção das escolas.

No Estado do Rio Grande do Sul, no Governo de Antonio Britto (1995/1998), o Suprimento de Recursos às Escolas Públicas Estaduais foi instituído em 1995 e regulamentado em 1996. Este repasse de recursos financeiros, pelo Governo Estadual, também, previa a arrecadação de receitas no âmbito dos estabelecimentos de ensino como: “prêmios e doações da comunidade, ou seja, recursos próprios de cada escola” (RIO GRANDE DO SUL, 1996).



O Programa de Descentralização de Curitiba não conseguiu suprir todas as necessidades básicas de manutenção das escolas, pois estas continuam com a preocupação de buscar recursos junto à comunidade.

A Descentralização Financeira nas escolas municipais de Porto Alegre, a partir 1997, tiveram um enfoque diferente, ligado com as políticas públicas da Administração Popular com o Orçamento Participativo, onde a população participa das decisões sobre o dinheiro público.

No caso de Curitiba, a decisão sobre o uso dos recursos públicos da educação, acontece ainda internamente nos órgãos da prefeitura. Não se tem a vivência democrática de perguntar a opinião dos executores e beneficiados das políticas públicas. No processo de desenvolvimento do Programa de Descentralização existem poucas publicações, por parte da SME, sobre os resultados. Não é usual avaliar as necessidades administrativas, encontradas pelos integrantes das APPFs nas escolas, e isto não contribui para possíveis correções. Em toda a trajetória do Programa de Descentralização em Curitiba, não pareceu haver aumento de estratégias de discussão sobre as necessidades das escolas.

Em 1997 o Estado do Tocantins também implantou o Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, com a ideia de progressiva autonomia administrativa, financeira e pedagógica, pela descentralização de recursos com envolvimento da comunidade (SANTOS, 2008).

É importante ressaltar que o Programa de Descentralização de Curitiba cita a questão da autonomia administrativa e financeira, mas não se refere a autonomia pedagógica.

No Estado do Paraná, foi criado em 1984, o Suprimento de Recursos Descentralizados, que se transforma em Lei em 1992 com o nome de Fundo Rotativo, tendo como um de seus objetivos a autonomia financeira.

Todos os programas anteriormente citados serviram de referencial para o Programa de Descentralização Financeira do Município de Curitiba e a criação de uma nova forma de gestão não é privilégio do Programa de Curitiba, pois este modelo descentralizado já vinha sendo implantado em outros Estados. Mas considerando que o modelo mais usual de gestão das escolas brasileiras é centralizado e a pouca divulgação de outras experiências de gestão descentralizada, e ainda, que o modelo de Descentralização do Governo Federal (PDDE) é da década de 1990, pode-se dizer que é uma inovação na gestão das escolas públicas.

Outra questão é se estes programas propiciaram mais autonomia, pois os programas de descentralização, principalmente aqueles concebidos nos anos de 1990, tinham como ponto comum em seus objetivos a questão da autonomia escolar. Se as escolas conseguiram aumentar sua autonomia, primeiro é preciso pensar que tipo de autonomia era objetivada. Cabe aqui ressaltar o caso da Caixa Escolar, no Estado de Minas Gerais, que na sua criação não tinha como objetivo principal a autonomia, mas sim o de suprir as necessidades básicas dos alunos carentes e da própria escola.

A escola sendo coletiva constrói sua autonomia com a participação da comunidade. A identificação, ou seja, a cultura própria da escola é necessária para construção contínua da autonomia que se dá no coletivo. Quanto mais a escola estiver voltada para os interesses da comunidade mais autônoma será. É importante, porém, não limitar as decisões ao Diretor, ao Conselho Escolar ou APPF, como também é importante não limitar o conceito de autonomia com a possibilidade de captação de recursos.

Os programas de descentralização financeira, ao repassar recursos do governo para as escolas, na maioria das vezes, mencionam a autonomia das entidades responsáveis para buscar novos recursos junto à comunidade.

Na pesquisa de Souza (2001), ele não considera que o Programa de Descentralização tenha contribuído de forma significativa para ampliar a autonomia da escola. Ao referir-se à cultura da escola, ele ressaltava a autonomia como uma forma de poder que “ocorre nas relações, sendo impossível para escola ser autônoma independentemente do meio e das demais instituições que a cercam”.

Se pensarmos para além da autonomia construída na escola, não se pode deixar de relacionar esta autonomia com as outras esferas do governo. A autonomia da escola, do município, do estado é sempre relativa, se houver a preocupação em termos de conjunto. O conceito de autonomia deve ser considerado de uma forma mais ampla, levando-se em conta a situação de todos os entes federativos envolvidos.

O programa de descentralização financeira, mais especificamente por ser um programa de desconcentração de tarefas, ainda que possibilite a participação da comunidade por meio da APPF e Conselho de Escola, contribui muito pouco para a autonomia da escola.

Uma análise do Programa de Descentralização Financeira, na questão do volume de recursos: se atende apenas as necessidades básicas de manutenção ou

se existe uma preocupação em transformar a escola pública buscando padrões de qualidade requer entender os objetivos do Programa.

A qualidade do ensino é um objetivo anunciado pela SME em sua missão com a educação, mas o Programa de Descentralização Financeira não mudou seus objetivos, desde sua implantação, que referem-se a autonomia da gestão financeira, a parceria com a comunidade e a simplificação dos procedimentos administrativos.

A autonomia da gestão financeira é diferente de autonomia financeira, e a finalidade do programa, desde a sua implementação, ressalta a questão de manutenção das escolas. O formato concebido para o programa não permite o pagamento de taxas e outros débitos relativos ao atraso de contas, o que leva a escola a buscar outras fontes de recursos.

Uma boa estrutura física das escolas é condição necessária, mas não suficiente para determinar a qualidade da educação, neste sentido, a revisão dos critérios de distribuição de recursos, considerando o contexto sócio-econômico, pode contribuir para isto.

Na análise de Programas de Descentralização em outros Estados, observaram-se variações nos critérios de distribuição dos recursos. No caso de Curitiba, a desigualdade social e cultural entre os bairros, indica uma falta de equilíbrio na distribuição de renda que tem reflexos na educação.

Uma política pública que se preocupe em melhorar a qualidade da educação da rede como um todo, necessita rever a questão da equalização. É possível verificar os problemas mais frequentes nas escolas e onde estão as maiores necessidades de investimentos.

Silva (2009), ao analisar o programa de descentralização financeira, Suprimento de Fundo da Prefeitura de São Carlos observou a necessidade de critérios na distribuição de recursos que considerassem as condições físicas do prédio, a localização das escolas, as condições sócio-econômicas dos usuários e o nível de ensino a ser atendido.

O que a autora ressalta acima, serve para reflexão sobre o Programa de Descentralização das Escolas de Curitiba, como pontos importantes a serem revistos.

O Programa de Descentralização ampliou a participação da comunidade, mas não garantiu uma participação efetiva dos membros da APPFs na divisão de tarefas, o que causou um aumento do trabalho administrativo para os funcionários

das escolas, em detrimento ao trabalho pedagógico, que em algumas situações ficam em segundo plano. Como foi observado por Takahashi (2005), este acúmulo de atividades ocorrido com a descentralização, pode ocasionar nas escolas um descrédito futuro, no caso de negligência da gestão com a expansão do quadro de funcionários.

Esta questão é fundamental para melhorar a gestão do Programa. No contato com as escolas e com os responsáveis pelo programa na SME, há uma reclamação frequente com o acúmulo de trabalho.

Nas escolas as dificuldades maiores são com a declaração de Imposto de Renda, apesar de a SME auxiliar neste sentido com licitação anual para serviços de contabilidade.

O fato de na escola os membros (pais e funcionários) da APPF estarem sempre mudando, isto exige uma capacitação permanente, que não está acontecendo. O programa funciona com o sistema de resolução de dúvidas via telefone. Não há uma prática de treinamentos, nem funcionários suficientes para atender o Programa, gerando assim acúmulo de serviços.

O Programa não conta com um sistema de dados informatizados acessível à comunidade escolar, o que dificulta a avaliação do seu desenvolvimento. Há poucos dados disponíveis para consulta e os dados que têm não são divulgados. Isto não contribuiu para uma análise mais aprofundada do programa e principalmente dificulta o controle social do uso dos recursos pela comunidade escolar.

É importante reconhecer que, na maioria dos casos, é a escola que assume o gerenciamento da parte burocrática, apesar de não responder juridicamente por isto. A questão é que os problemas são resolvidos quando surgem, se a lógica fosse o inverso, diminuiria sensivelmente as dificuldades de gestão.

Reconhecer como está a realidade, é o começo para se pensar no redimensionamento do quadro de recursos humanos, e isto se aplica para os responsáveis pelo programa na SME e nas escolas.

Um aumento no quadro funcional, com a alocação de profissional especializado por escola ou para um grupo destas, é uma possibilidade de melhorar a gestão do Programa e contribuir para que os professores e equipe diretiva possam se voltar para questões de como melhorar o trabalho pedagógico.

Entre os objetivos do Programa de Descentralização está a simplificação dos procedimentos administrativos, com parcerias com a comunidade. Avaliando a

proposta inicial e as mudanças do Programa, é possível verificar que a participação da comunidade se dá, na maioria dos casos, pela necessidade de prestação de contas, e ainda com um grupo restrito (APPF e Conselho de Escola). O controle social, entre a comunidade e a escola, acontece também da mesma forma, ou seja, restrito no número de participantes e na quantidade de informações.

O controle social dos recursos da educação no Município de Curitiba, e mais especificamente dos recursos do Programa de Descentralização nas escolas, não é facilitado, principalmente, pelo fato dos dados serem de difícil acesso à população.

A real participação da população, no Programa de Descentralização, contribuiria para diminuir as tarefas, mas na prática o que ocorreu foi um aumento de tarefas para a escola. E na sua pesquisa, Draibe (2001) constatou que a descentralização não foi acompanhada de reformas administrativas que potencializassem as vantagens e as capacidades das escolas e Prefeituras Municipais.

O ponto é como conciliar o acúmulo de atividades e os novos conhecimentos exigidos, com as novas possibilidades de autonomia e de gestão democrática, ampliando o processo de gestão com a participação. Se pensar em termos de qualidade, dois fatores influenciam fortemente na gestão dos recursos descentralizados: os recursos financeiros e humanos.

A descentralização de recursos contribuiu para modificar a gestão do ambiente escolar, mas como uma inovação ainda modesta. Embora, segundo Draibe (2001), os diretores tenham assumido de forma adequada as funções, o sistema educacional tem dificuldade de definir o perfil deste profissional e a sua necessária capacitação.

O Programa de Descentralização trouxe mudanças na gestão, com novas atribuições e tarefas para a escola, porém os recursos e sua aplicação são determinados pela SME. Isto leva a um questionamento sobre a falta de autonomia da escola. A escola não tem o poder de definir a quantidade de recursos a receber, bem como a sua forma de aplicação de acordo com sua população, localização, estrutura física e objetivos do seu projeto político pedagógico.

Na elaboração dos manuais do programa não ocorreu, ou ao menos não há registros de que tenha ocorrido, a participação das escolas, não contribuindo assim

para ampliação de sua autonomia e, conseqüentemente, para a democratização das escolas.

O Programa de Descentralização não apresentou um crescimento de recursos linear e, também, não foram previstos recursos diferenciados, de acordo com as necessidades das escolas, mantendo, assim, as desigualdades dentro do Sistema de Ensino.

Para identificar o perfil das escolas e suas necessidades próprias são necessários estudos que considerem a população atendida. É importante incentivar a participação por meio de conversas, reuniões e questionários de pesquisa, para avaliar a realidade da escola e assim contribuir para a formação política dos envolvidos.

Segundo Camargo (1997), a alternativa é esclarecer a população das responsabilidades da cada nível de poder, além de tornar mais transparentes e inteligíveis as receitas e gastos do governo, possibilitando assim melhores serviços públicos e a realização dos direitos sociais.

O acesso às informações sobre quais são os recursos destinados para educação e como se dá sua aplicação, é uma forma para ampliar a participação e o controle social por parte da comunidade escolar. O conhecimento da quantidade de recursos do Programa de Descentralização, que significa uma pequena parcela frente ao orçamento total da educação, já é um começo.

A participação da comunidade escolar via colegiado/conselho escolar, na administração dos recursos financeiros descentralizados possibilita a democratização da gestão, porém o aprimoramento deste processo, para que se amplie a eficácia escolar e a qualidade educacional, necessita de um melhor acompanhamento por parte da SME.

A avaliação da descentralização como política pública, depende da possibilidade de acesso aos dados da educação, principalmente os financeiros, e, também, de uma prática de reflexão com os envolvidos, para que se façam os ajustes necessários.

Todas estas reflexões são importantes para verificar se o Programa, como um novo modelo de gestão pública e diante do seu funcionamento, necessita ser revisto, de modo que contribua para uma nova organização da escola na busca de uma educação de qualidade para toda a Rede de Ensino.

## **Considerações Finais**

O início desta pesquisa deve-se a questionamentos relacionados com as práticas democráticas nas escolas, nas quais se constata que as decisões nem sempre são tomadas pelo colegiado.

Considerando o processo de gestão da escola e a importância do colegiado em promover seu fortalecimento, além da responsabilidade de acompanhar a execução dos recursos financeiros, o Programa de Descentralização Financeira das Escolas de Curitiba ofereceu a oportunidade de observar como estão acontecendo estas mudanças.

No levantamento de dados sobre o tema descentralização na educação, estão presentes dois eixos principais: a participação da comunidade na gestão dos recursos financeiros públicos, com a possibilidade de um aumento das práticas democráticas; e a questão do financiamento com a participação da comunidade na gestão, com a responsabilidade de administrar e obter recursos financeiros da iniciativa privada.

A análise de políticas públicas é uma forma de verificar a participação do Estado, em relação à garantia do direito à educação e as possíveis mudanças que estão surgindo e que poderão surgir futuramente.

A descentralização financeira na Prefeitura de Curitiba é uma política com poucos recursos, comparativamente ao orçamento municipal, mas com resultados positivos na administração da escola.

Embora a preocupação do repasse de encargos para a iniciativa privada, e uma possível ampliação destas responsabilidades, deixa em dúvida a questão do acesso à educação para a maioria, com a possibilidade de se desconsiderar os fatores sócio-econômico dos indivíduos.

O Programa de Descentralização Financeira, apesar da ideia não ser recente, inaugurou um novo modelo de gestão nas escolas municipais de Curitiba. E trouxe um incremento para a economia local, pela possibilidade de compra de materiais e contratação de serviços pela escola, favorecendo uma distribuição de renda.

O interesse em pesquisar este Programa deve-se a este fato e a observação de outras redes de ensino. As experiências demonstraram que apesar

dos repasses de recursos para as escolas de Curitiba terem como objetivo a manutenção, isto faz a diferença frente às dificuldades rotineiras das escolas, que não contam com estes recursos.

Não existem dados divulgados pela SME com relação à diminuição dos gastos a partir da implantação do Programa, mas no Relatório de Gestão 1997/2000 consta que a descentralização de verbas teve uma otimização em cerca de 30% dos recursos da Secretaria, sem dizer como ou de que forma isto aconteceu.

No estudo da descentralização financeira no Estado do Paraná, a possibilidade de comprar coletivamente por meio das Associações de Diretores foi considerado um fator de economia.

Nas escolas a otimização dos recursos deve-se ao fato de uma maior racionalização dos gastos, com a opção de escolher produtos de qualidade, segundo as necessidades do momento.

O programa cumpriu seu papel nas questões relacionadas à diminuição do tempo para resolução das necessidades emergentes e contribuiu para melhorar a estrutura física das escolas, devido à possibilidade de reformas e reparos. Por outro lado aumentou a burocratização na prestação de contas e exigiu maior tempo e novos conhecimentos para isto.

Apesar do presidente de APPF ser juridicamente o responsável pelo programa, a prestação de contas e toda parte administrativa do programa é realizada pelo tesoureiro, o qual é funcionário da escola.

A escola e, também, os CMEIS enfrentam dificuldades para encontrar um funcionário que queira assumir a função de tesoureiro. Nos CMEIS a título de incentivo o funcionários recebe hora extra para realizar as tarefas do cargo, o que demonstra a necessidade de uma reavaliação do programa nesta questão.

A necessidade de contratação de contadores para realizar a Declaração de Imposto de Pessoa Jurídica das APPFs, também é uma questão que requer reflexão.

O setor de logística que antes necessitava de estrutura física para armazenamento de materiais para as escolas mudou de foco e está voltado para o apoio às APPFs nas questões administrativas.



O pedido mais frequente das escolas relacionados com o setor de logística, refere-se à necessidade de treinamento e uma formação continuada para as exigências das novas funções que a escola está assumindo.

Nos objetivos do programa o controle social dos recursos públicos é incentivado junto à comunidade, mas na prática isto acontece mais frequentemente com os membros da APPF e do Conselho de Escola. O aumento das práticas democráticas, pelas próprias exigências do programa, aconteceu de forma tímida, mas pode-se considerar que houve um avanço neste sentido.

A questão da gestão democrática é paradoxal, pois ao mesmo tempo em que ocorre uma defesa para uma maior participação dos indivíduos, na prática a falta de tradição, dificulta uma maior participação. Uma discussão mais aprofundada da gestão democrática não pode ser respondida pela base de dados e necessitaria de uma nova pesquisa

Na prestação de contas da Secretaria Municipal de Educação, o usual é a divulgação das atividades executadas, mas não dos gastos efetuados. É necessário democratizar as informações referentes ao orçamento da educação, de forma que as escolas e a comunidade possam acompanhar.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná teve um papel inédito, com a Resolução nº 03/06, ao intensificar o controle dos recursos repassados pela via da subvenção social á entidades privadas, que neste caso são as APPFs. Embora não tenha ampliado a possibilidade de acesso aos dados financeiros do Programa de Descentralização para a população, que poderia contribuir no controle social.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal também contribuíram no sentido de ampliar o controle social com relação à prestação de contas dos gastos públicos. Na prática, grande parte das instituições públicas mostraram-se refratárias a estas iniciativas.

A Lei Municipal nº 12090/06, que trata da Organização do Sistema Municipal de Ensino, prevê a transparência no orçamento das escolas, mas ainda os dados dos recursos públicos da educação no município são de difícil acesso.

A publicação dos dados financeiros pela escola é fundamental, para iniciar a democratização de acesso aos gastos públicos. O caminho para a transparência de baixo para cima, de pequenos orçamentos para os grandes orçamentos pode

contribuir para um maior acompanhamento por parte da população no controle dos gastos públicos.

A Prefeitura Municipal, tendo como exemplo o Governo Federal e Estadual, instituiu com o Decreto nº 1121/09 o Programa de Educação Fiscal. A parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e Secretaria de Finanças traz a possibilidade de formar indivíduos mais participativos no acompanhamento dos recursos públicos.

Na avaliação do programa, se atingiu seu primeiro objetivo de agilidade e qualidade na aquisição de materiais e serviços adequados às demandas das escolas, pode-se afirmar que sim, porém na simplificação dos procedimentos administrativos e com relação à prestação de contas, este segundo objetivo não foi atingido. O que aconteceu foi o contrário, um aumento dos encargos administrativos.

Com relação ao terceiro objetivo do programa, que é o de oferecer progressivos graus de autonomia de gestão financeira para as escolas, isto requer um acréscimo na quantidade de recursos disponíveis e não apenas aumento das responsabilidades ou de trabalho.

A forte centralização na política brasileira dificulta a divisão de poder e recursos, o que não acontece com a desconcentração de tarefas, que é mais usual de acontecer.

O exemplo da criação do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE) em Goiânia dotou a Secretaria Municipal de Educação (SMEG) de autonomia para gerenciar os recursos municipais vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Segundo Loureiro e Nascimento (2009) esta autonomia conseguida pelo acesso aos elementos orçamentários e financeiros, possibilitou um planejamento mais eficiente e eficaz das ações da SMEG.

Com relação à autonomia da gestão financeira das escolas é preciso que fique claro que o Programa de Descentralização de Curitiba se propõe à manutenção das escolas com recursos orçamentários ainda restritos, embora no Programa de Obras estejam previstas também a execução de reformas e novas obras, com recursos adicionais.

Para pensar em questões mais abrangentes como uma educação democrática de qualidade, o cálculo do custo-aluno (per capita) não pode se resumir a patamares mínimos e os objetivos devem estabelecer critérios para o cálculo do custo-aluno que tenha como referencial a qualidade.

Em Curitiba as diferenças de estrutura entre os bairros são bastante acentuadas, principalmente em áreas de ocupação, e estas diferenças não são consideradas. Isto requer pensar em um conceito mais amplo, que é o de equidade, e considerar estas diferenças no planejamento das políticas públicas.

A avaliação do Programa de Descentralização Financeira de Curitiba, como também de outros Estados, é uma forma de perceber as mudanças que estão acontecendo. Embora estas mudanças ainda não permitam afirmar que caminhamos para uma privatização do ensino, não se pode negar que vários mecanismos de parcerias entre público e privado tem se acentuado, principalmente diante do discurso das reformas na gestão pública que considerou o setor privado mais eficaz e eficiente.

O importante é acompanhar o papel que o governo vem desempenhando, com relação às medidas adotadas para a educação e o quanto ele se retira desta função e passa para iniciativa privada.

Na educação as mudanças ocorreram com a participação das APPFs, que são entidades jurídicas do direito privado, e com a terceirização de algumas atividades como merenda escolar, serviços de limpeza, laboratórios de informática e serviços de obras públicas, dentre outros.

O Programa pode ser avaliado de forma bastante positiva, mas requer pensar em ajustes em termos de recursos humanos, principalmente pela questão do aumento de trabalho de todos os órgãos envolvidos.

Os setores de apoio às APPFs na gestão dos recursos não tem conseguido oferecer treinamentos e formação continuada adequada para os membros das APPFs, dado o seu excesso de atividades e acúmulo de tarefas.

Enfim, o Programa de Descentralização foi uma conquista importante para as escolas e atendeu seus objetivos dentro do que se propôs de forma parcial, pois necessita, ainda, de aprimoramento nas questões como: critérios de distribuição e quantidade de recursos, número de funcionários envolvidos, formação continuada e, principalmente, a ampliação dos objetivos para além da manutenção da escola, objetivos que envolvam o conceito de uma educação de qualidade.

Uma avaliação do Programa, com uma ampla discussão sobre seus pontos positivos e negativos, permitiria avançar na gestão da escola. E principalmente

refletir, em que medida uma ampliação de seus objetivos poderia contribuir para melhorar a qualidade do ensino nas escolas.

É importante fazer um diagnóstico, que considere as necessidades específicas das escolas, e a partir disto prever alocação de recursos. A questão é que uma quantidade maior de recursos deve ser gasto na educação de alunos com baixos índices de aprendizagem.

O Programa tem como objetivo investimento em recursos materiais, pensar como uma segunda etapa o investimento em recursos humanos pode ser o caminho.

Para finalizar esta pesquisa, é importante pensar o quanto o Programa da Prefeitura Municipal de Curitiba precisa avançar para deixar de ser um programa de desconcentração administrativa e ser realmente um Programa de Descentralização Financeira.

Para tanto, o Programa precisa evoluir de uma simples desconcentração de tarefas para uma real descentralização política, e isto envolve distribuição de poder e uma significativa ampliação nos recursos destinados para a escola.

O aprimoramento de novas políticas que fortaleçam a gestão local e aproximem o Estado dos indivíduos traz novas possibilidades, desde que o Estado não se exima de seu dever de ofertar educação de qualidade para todos.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. M. F. **A Gestão Democrática nas Escolas da Rede Municipal de São Paulo: 1989 - 1992**. 119f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

AMBONI, V. **Gestão democrática e controle social dos recursos financeiros destinados às escolas estaduais do Paraná**. Disponível em <<http://www.urutagua.uem.br>>. Acesso em: dez. 2009.

BARROSO, J.; PINHAL, J. (Org.). **A Administração da Educação: Os caminhos da Descentralização**. Lisboa, Portugal, Edições Colibri, 1996.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política: Império do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jan. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 1989. 200p.

BRASIL. **Decreto nº 200/67**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em: jan. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 6.181/07**. Institui o Comitê de Articulação Federativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6181.htm)>. Acesso em: jan. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em: jan. 2009.

BRASIL. **Lei nº 4.024/61.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm)>. Acesso em: fev. 2009.

BRASIL. **Lei nº 4.320/64.** Dispõe sobre Normas Gerais do Direito Financeiro.

Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jan. 2009.

BRASIL. **Lei nº 5.172/66.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível

em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm)>. Acesso em: fev. 2009.

BRASIL. **Lei nº 5.692/71.** Fixa Diretriz e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jan. 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.394/96.** Dispõe sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Fórum Paranaense de Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal. Curitiba: APP-Sindicato, 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.424/96.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Disponível em

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm)>. Acesso em: jan. 2009.

BRASIL. **Lei nº 101/00.** Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em janeiro/2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Desenvolvimento da Escola.** Disponível

em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/encontro/includes/basica.html>>. Acesso em: jan. 2010.

BRASIL. **Plano Nacional da Educação (PNE).** Vital Didonet. - Brasília: Editora

Plano, 2000. 188p.

BELTRÃO, H. **Descentralização e Liberdade.** Rio de Janeiro: Record, 1984. 173 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reflexões Sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público, 50 (4), 1999. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: jan. 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. 34 ed. São Paulo. Brasília: ENAP, 2002. 368p.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP, 2001. 453p.

BRUSTOLI, N. Secretaria de Estado da Educação. **Programa Escola Cidadã**. Disponível em: <<http://www.diaadia.pr.gov.br/nre/uniaoavitoria/arquivos/File/Estrutura/MERENDA/PEC.ppt>>. Acesso em: dez. 2009.

CAMARGO, R. **Gestão Democrática e Nova Qualidade de Ensino: o Conselho de Escola e o Projeto da Interdisciplinaridade nas Escolas Municipais da Cidade de São Paulo (1989-1992)**. 1997, 370f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

CARVALHO, E. J. G. **Autonomia da Gestão Escolar: Descentralização e Privatização, Duas Faces de Uma Mesma Moeda**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Metodista de Piracicaba, 2005.

CASSASSUS, J. Descentralização e Desconcentração Educacional na América Latina: Fundamentos e Crítica. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, (74), ago. 1990. p.11-19,

CASSASSUS, J. A Centralização e a Descentralização da Educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 95, nov. 1995. p.37-42,

CASASSUS, J. Descentralización de la Gestión a las Escuelas y Calidad de la Educación: Mitos o Realidades? In: COSTA, V. L. C. **Descentralização da Educação**. 2 ed., São Paulo: Cortez Editora, 2001. p.13-30,

CHINARDER, L. et al. **A imunidade Tributária das Entidades de Assistência Social e das APPFS e APFs da Rede Municipal de Curitiba**. Monografia. (Especialização). Faculdade de Tecnologia OPET. Curitiba. 2008

COSTA, V. A. A. Boletim Casa Romário Martins. **Memória da Rede Municipal de Ensino de Curitiba (1963-1982)**. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, v.30, n.133, mar. 2007. 180 p.

CURITIBA. **Decreto nº 704/07**. Dispõe Normas para Concessão das Transferências Voluntárias Municipais. 2007. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em: dez. 2008.

CURITIBA. **Decreto nº 706/02**. Dispõe Normas para a Concessão de Subvenções Sociais. 2002. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em: dez. 2007.

CURITIBA. **Decreto nº 922/01**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa de Descentralização da Secretaria Municipal de Educação. 2001. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em: dez. 2007.

CURITIBA. Arquivo da Secretaria Municipal de Educação. **Dossiê - Programa de Descentralização**. Caixa 1412, v.3, 1997/1998.

CURITIBA. **Fundação de Ação Social**. 2008. Disponível em: <<http://www.fas.curitiba.pr.gov.br/apresentação>>. Acesso em: dez. 2008.



CURITIBA. Secretaria Municipal de Educação. Visão Secretaria Municipal de Educação. [2004?]. In SANTOS, E. F. D.; ALESSI, V. M. **Gestão Descentralizada da Educação: o caso da Prefeitura Municipal de Curitiba**. Secretaria Municipal de Educação. Instituto Superior de Administração e Economia da Fundação Getulio Vargas. (MBA). 2004.

CURITIBA. **Lei Orgânica Municipal (1990)**. 1990. Disponível em: <<http://www.curitiba.cmc.pr.gov.br/spl.htm>>. Acesso em: mar. 2009.

CURITIBA. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Municipal nº 12.596/08**. Autoriza Recursos através da Concessão de Contribuições e Auxílios às Entidades Privadas. 2008. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em: set. 2009

CURITIBA. **Lei Municipal nº 12.090/06**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/showinglaw.pl>>. Acesso em: out. 2009

CURITIBA, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Comunicação Social. **Notícia Impressa em: 24/12/2008**. Curitiba, 2008, Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em: jan. 2009.

CURITIBA, Secretaria Municipal da Educação. **Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais. Manual de Orientações**. Curitiba, 1997. 32p.

CURITIBA, Secretaria Municipal da Educação. **Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais. Manual de Orientações**. Curitiba, 2000. 24p.

CURITIBA, Secretaria Municipal de Educação. **Manual do Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Unidades da Rede Municipal de Ensino**. Curitiba, 2004. 59p.

CURITIBA, Secretaria Municipal de Educação. **Manual do Programa de Descentralização**. Curitiba, 2008. 76p.

CURITIBA, Secretaria Municipal da Educação. **Relatório de Gestão 1997-2000**. Curitiba. dez. 2000.

CURITIBA, Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório Anual, 2000**. Curitiba: PMC, 2000, 296p. Disponível em: <<http://www.imap.org.br/>>. Acesso em: jan. 2009.

CURITIBA, Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública, **Relatório Anual, 2001**. Curitiba: PMC, 2001, 329 p. Disponível em: <<http://www.imap.org.br/>>. Acesso em: jan. 2009.

CURITIBA, Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública, **Relatório Anual, 2004**. Curitiba: PMC, 2004, 438 p. Disponível em: <<http://www.imap.org.br/>>. Acesso em: jan. 2009.

CURITIBA, Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública, **Relatório de Gestão 2005**. Curitiba: PMC, 2005, 280 p. Disponível em: <<http://www.imap.org.br/>>. Acesso em: dez. 2008.

CURITIBA, Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública, **Relatório de Gestão 2008**. Curitiba: PMC, 2008, 658 p. Disponível em: <<http://www.imap.org.br/>>. Acesso em: ago. 2009.

CURITIBA. **Secretaria Municipal da Educação**. 2007. Disponível em: <[www.cidadedoconhecimento.org.br/](http://www.cidadedoconhecimento.org.br/)>. Acessos em: dez. 2007 e mar. 2009.

CURY, C. R. J. Federalismo Político e Educacional. In: Ferreira, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro Editora, 2000. p.113-129.

DAVIES, N. FUNDEB: Solução ou Remendo Para o Financiamento da Educação Básica? In: Gouveia, A. B.; Souza, A. R.; Tavares, T.; (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora UFPR, 2006. p.43-70.

DAVIES, N. **Tribunais de Contas e Educação**: quem controla o fiscalizador dos recursos? Brasília: Plano Editora, 2001. 145 p.

DRAIBE, S. M. A Experiência Brasileira Recente de Descentralização de Programas Federais de Apoio ao Ensino Fundamental. In: Costa, V. L. C. (Org.). **Descentralização da Educação**. 2 ed., São Paulo: Cortez Editora, 2001, p. 68-98.

FARENZENA, N. **Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica Brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)**. 392 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FARENZENA, N. Descentralização e Federalismo: Algumas Implicações para as Responsabilidades (Inter) Governamentais no Financiamento da Educação Brasileira. In: PERONI, V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. **Dilemas da Educação Brasileira em Tempos de Globalização Neoliberal: entre o Público e o Privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FILHO, L. Estrutura Administrativa e Técnica da Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. vol. XVIII, jul-set., nº48, 1952.

FNDE. **Manual de orientação para constituição da Unidade Executora**, 2009

Disponível em:

[http://www.fnde.gov.br/web/pdde/manual\\_de\\_orientacao\\_para\\_constituicao\\_de\\_uex.pdf](http://www.fnde.gov.br/web/pdde/manual_de_orientacao_para_constituicao_de_uex.pdf). Acesso em: jul. 2009.

FRANÇA, M. **Gestão Educacional nos anos 90. Um estudo sobre a Descentralização Financeira**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2001.

FRANÇA, M. **Gestão e Financiamento da Educação: o que mudou na Escola? Programa Dinheiro Direto na Escola.** FUNDEF, RN: EDUFRN, 2005.

GENTILE, P.; SILVA, T. T. (Org.). **Escola S.A.** Brasília: CNTE, 1994.

GIDDENS, A. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

GIUBILEI, S. (Org.). **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas,** Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

GOUVEIA, A. B. **Partidos Políticos e Trajetórias da Política Educacional Municipal: Um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004).** Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GOUVEIA, A. B. Receita de transferência, In: DUARTE, A. M. C.; DUARTE, M. R. T. **Termos da legislação educacional brasileira.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 1 CD-ROM.

JACOBI, P. R. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 156p.

LIMA, M. R. D. V. (Ed.). Tocantins: Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada. **Revista Gestão em Rede.** Curitiba, n. 30, ago. 2001.

LOBO, T. Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo, (74): 5-10 ago. 1990.

LOBO, T. **Comunidade Solidária: estratégia para o desenvolvimento social.** VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 out. 2002.

LOUREIRO, W. N.; NASCIMENTO, J. B. Autonomia na Gestão - Uma experiência pioneira no país. **Revista Retratos da Escola**. v.3, p.39-49, jan/jun. 2009.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. **Centralidade na Educação Básica. O regime de colaboração intergovernamental**. Disponível em:  
<<http://www.observatóriodaeducação.org.br/>>. Acesso em: jan. 2010.

MAIA, E. M. **Descentralização e Democratização do Ensino. Dois estudos: os Estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul**. 305f. Tese (Doutorado em Educação) - Departamento de Administração da Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo. 1995.

MATHIAS, F. S. **Políticas de Colaboração Intergovernamental no Financiamento da Educação Básica - O caso do Rio Grande do Sul**. Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação. UFRGS, 2006. Disponível em:  
<<http://www.cori.unicamp.br/jornadas/completos/UFRGS/Fabiana%20Soares%20Mathias.doc>>. Acesso em fev. 2010

MELCHIOR, J. C. A. **Mudanças no financiamento da Educação no Brasil**. Campinas: Editora Autores Associados, 1997.

MENEZES, R. M. Processo de Gasto e Descentralização na Política Educacional Brasileira. **Em Aberto**. Brasília, v.18, n.14, p.59-71, dez. 2001.

MINAS GERAIS. **Descentralização de Recursos Financeiros - Caixa Escolar**. Secretaria de Estado da Educação. Belo Horizonte, 1992.

MINAS GERAIS. **Orientações Básicas às Superintendências Regionais de Ensino e às Escolas Estaduais da Capital**. Belo Horizonte, 1997.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **PDE - Agenda do Diretor**. Brasília. 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Dinheiro Direto na Escola. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/index.php/ddne-funcionamento>>. Acesso em: mar. 2010.

NEUBAUER, R. Descentralização da Educação no Estado de São Paulo. In COSTA, V. L. C. **Descentralização da Educação**. 2 ed., São Paulo: FUNDAP, Cortez, 2001.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado Para a Sociedade Civil. Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática**. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2005.

NUNES, A. C. Gestão Democrática ou Compartilhada. Uma (não) tão simples questão de semântica. **Caderno Pedagógico**. n.2,. Curitiba: APP-Sindicato, mar. 1999.

OLIVEIRA, R. P. Uma dimensão avaliativa do Fundef: a desigualdade regional **Educar em Revista**, nº 22, Curitiba: UFPR, 2003. p.139-151.

PARANÁ, Secretaria de Estado da Educação (SEED). **Diretoria de Edificações**. Disponível em:

<<http://www.diaadia.pr.gov.br/ded/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=11>>.

Acesso em: mar. 2010.

PARANÁ, Secretaria de Estado da Educação (SEED). **Programa Fundo Rotativo**. Disponível em:

<[http://www.pedagogia.seed.pr.gov.br/arquivos/File/Orgaos\\_Colegiados/Texto\\_Financiamento.doc](http://www.pedagogia.seed.pr.gov.br/arquivos/File/Orgaos_Colegiados/Texto_Financiamento.doc)>. Acesso em: dez. 2009.

PARANÁ, **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. 2006. Disponível em:

<<http://www.unicentro.br/coorcap/dirpcon/resolucao>>. Acesso em: jan. 2009.

PEIXOTO, M. C. L. Descentralização da Educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, D. A.; Duarte, M. R. T. **Política e Trabalho na Escola. Administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica**. 3 ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p.101-112.

PERONI, V. M. V. **A Redefinição do Papel do Estado e a Política Educacional no Brasil dos anos 90**. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

PERONI, V. O Programa Dinheiro Direto na Escola no Contexto de Mudanças na Configuração do Estado. In: Gouveia, A. B.; Souza, A. R.; Tavares, T.; (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora UFPR, 2006. p.283-294.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003. 207 p.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. **Programa Dinheiro Direto Na Escola. Uma Proposta de Redefinição do Papel do Estado na Educação?**. Brasília: INEP, 2007.

PIETRO, S. Z. D. **Direito Administrativo**. 8.ed. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

PINTO, J. M. R. **Os Recursos para a Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

PORTO ALEGRE. **Repasse Trimestral para as Escolas Municipais**. Secretaria Municipal de Educação. 1998.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Orçamento Participativo**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=15](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15)>. Acesso em: mar. 2010.

RATTO, A. L. **Origem e Desenvolvimento da Rede Escolar da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) 1963-1979**. 268f. Dissertação (Mestrado em Educação: História, Política e Sociedade). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

RIO GRANDE DO SUL. **Gestão Democrática do Ensino Público - Caderno nº 2 Autonomia Financeira**. Secretaria da Educação, 1997.

SÃO CARLOS. **Suprimento de Fundo**. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Município de São Carlos, SP, 2001.

SANTOS, E. F. D.; ALESSI, V.M. **Gestão Descentralizada da Educação: o caso da Prefeitura Municipal de Curitiba**. Secretaria Municipal de Educação. Instituto Superior de Administração e Economia/Fundação Getulio Vargas. (MBA). 2004.

SANTOS FILHO, J. C. O Recente Processo de Descentralização e de Gestão Democrática da Educação do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v.73, n.174, maio/ago 1992. p.219-241

SANTOS, J. D. A. **Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada: A Descentralização Como Estratégia da Gestão Democrática na Escola**. II Congresso de Gestão Pública, Painel 16. Brasília, 2008.

SCHMIDT, W. **A Municipalização do Ensino Fundamental em Dois Pequenos Municípios Rurais de Santa Catarina: Anitápolis e Santa Rosa de Lima (1987 a 1995)**. 205f. Tese (Doutorado) - História e Filosofia da Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2000.

SCHUCH, C. C. T. **Implementação da Política da Autonomia Financeira em Duas Escolas Públicas Estaduais do Rio Grande do Sul: um estudo de caso**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.



SILVA, J. D. **O Gasto-Aluno na Rede de Ensino de Curitiba** (1991-2001).

Disponível em: <http://br.geocities.com/coloquiofinanciamento/silva.pdf>. Acesso em: abr. 2008

SILVA, T. L. **A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática. Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos.**

Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SOARES, M. A. S. **Gestão Escolar: Uma Análise da Concepção na Rede Municipal de Ensino.** Monografia (Especialização em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2000.

SOUZA, A. R. **A Escola por dentro e por fora: a Cultura da Escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba - PR.** Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

SOUZA, A. R. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil.** Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SOUZA, C. **Intermediações de Interesses Regionais no Brasil: O impacto do Federalismo e da Descentralização.** Dados. vol.41, n.3, Rio de Janeiro, 1988.

Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152581998000300003&script=sci\\_arttext.>](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152581998000300003&script=sci_arttext.>)

Acesso em: fev. 2009.

SOUZA, C. **Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil:**

**Tendências Recentes.** Petrópolis, RJ, 23-27 out. 1999. Disponível em:

<<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232522/SouzaRedemocratizacao.pdf.>>.

Acesso em: jan. 2010.

TAKAHASHI, A. R. W. **A Descentralização como Política Pública no Setor Educacional: uma Análise dos Impactos em Escolas Públicas do Município de Curitiba - PR.** In Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais. Rio de Janeiro, v.13, n.47, abr/jun. 2005. p.235-254.

TAVARES, T. M. Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões. **Educar em Revista**, n.22, Curitiba: UFPR, 2003.

TEIXEIRA, A. Estrutura Administrativa e Técnica da Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. vol.XVIII, jul/set., n.48, 1952.

VICENTE, M. J. **Administração e planejamento da Escola Pública no Brasil.** Monografia (Especialização). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1992.